

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2025

Data: 2 dicembre 2025

Il Presidente della Repubblica e l'attività legislativa nella XIX Legislatura: sviluppi recenti (2024-2025)*

*di Alessandro Lauro – Ricercatore di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università Ca' Foscari di Venezia e Elisa Tira – Professoressa associata di diritto costituzionale e pubblico presso l'Università eCampus***

TITLE: The President of the Republic and Legislative Activity in the 19th Legislature: Recent Developments (2024-2025)

ABSTRACT: Il contributo analizza la più recente prassi della Presidenza Mattarella con riguardo all'attività legislativa della XIX legislatura, soffermandosi sui messaggi di accompagnamento alla promulgazione e sugli interventi informali di persuasione condotti durante il procedimento legislativo per ottenere modifiche dei testi.

This paper analyses the most recent practice of the Mattarella Presidency with regard to the legislative activity of the 19th legislature, focusing on the statements accompanying the promulgation and the informal persuasion interventions conducted during the legislative process to obtain amendments to the texts.

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

** Pur essendo frutto di una riflessione condivisa dai due autori, sono da attribuire a Elisa Tira i paragrafi 1, 4 e 5, mentre i restanti 2, 3 e 6 ad Alessandro Lauro.

KEYWORDS: Presidente della Repubblica; promulgazione delle leggi; moral suasion; President of the Republic; promulgation of laws; moral suasion

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le lettere di accompagnamento alla promulgazione: tecnica o politica? – 3. Il silenzio del Capo dello Stato sul c.d. decreto sicurezza. – 4. Gli interventi di *moral suasion* preventiva. – 5. L’ambiguità delle dichiarazioni del Capo dello Stato sul c.d. decreto cittadinanza. – 6. Quali interessi “cura” il Presidente della Repubblica?

1. Premessa

Nel quadro della forma di governo parlamentare delineata dalla Costituzione, il Presidente della Repubblica si configura come un potere “neutro”, non portatore di un proprio indirizzo politico, ma titolare di funzioni di garanzia e di equilibrio istituzionale¹. Attraverso le attribuzioni che gli sono riconosciute dalla Costituzione, il Presidente della Repubblica concorre alle tradizionali funzioni dello Stato, esercitando poteri di influenza indiretta e di persuasione, di monito, stimolo e freno, in una posizione *super partes*².

Il presente contributo intende concentrarsi sui poteri presidenziali che si esplicano nella sfera della funzione legislativa. In tale ambito, le attribuzioni del Capo dello Stato si manifestano

¹ La ricostruzione dottrinale secondo cui «il Capo di uno Stato parlamentare debba essere posto al di fuori dei tre tradizionali poteri statali, per venire concepito come l’esclusivo titolare di un quarto (o comunque ulteriore) *potere neutro*, spolitizzato ed imparziale, avente per oggetto specifico la moderazione dei conflitti e la risoluzione delle crisi», è la più adeguata alla forma di governo vigente in Italia secondo L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, Cleup, 1977, 179. Una posizione parzialmente distinta è quella secondo cui il Presidente della Repubblica, in quanto organo *super partes* titolare di un *potere neutro*, ha «per compito essenziale quello di *controllare l’indirizzo di maggioranza*, ed eventualmente di *correggerlo per allinearlo all’attuazione dei fini costituzionali*: e poiché controllare non è partecipare ad una funzione attiva, egli non è contitolare della funzione di indirizzo politico di maggioranza, ma lo è invece di quello di indirizzo politico costituzionale» (P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 2013, 245). Per A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 1986, 484, «la “neutralità”, con riferimento al Presidente della Repubblica, sta semplicemente a denotare che il suo ufficio non è partitico, né è funzionalmente radicato negli orientamenti della maggioranza o, tantomeno, in quelli delle minoranze». Per un’analisi delle posizioni che emergono dai lavori dell’Assemblea Costituente in merito al ruolo del Presidente della Repubblica, cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, 165 ss. Sulle funzioni di garanzia del Presidente della Repubblica, cfr. almeno G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 903 ss., nonché S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Vita e Pensiero, 1949.

² Il Presidente della Repubblica «è da collocare fra gli organi che cooperano all’indirizzo politico, ma con una sua funzione peculiare: di influenza indiretta, di garanzia del rispetto delle condizioni che ne rendano possibile la regolarità e continuità di svolgimento» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1976, 650).

attraverso diversi strumenti previsti dal testo costituzionale: la promulgazione delle leggi (art. 73), il rinvio delle leggi alle Camere con messaggio motivato per chiedere una nuova deliberazione (art. 74), l'invio di messaggi alle Camere (art. 87, comma 2), l'emanazione dei decreti aventi forza di legge (art. 87, comma 5). La prassi, tuttavia, ha gradualmente affiancato a questi poteri tipici un "armamentario" di tecniche informali di influenza – la c.d. *moral suasion* – che vanno dalla lettera di accompagnamento alla promulgazione, alle prese di posizione pubbliche, fino alle interlocuzioni riservate con il Governo e con i Presidenti delle Camere durante la fase preparatoria degli atti normativi o durante l'iter parlamentare.

Il potere di rinvio ai sensi dell'art. 74 Cost. rimane lo strumento più incisivo a disposizione del Capo dello Stato nell'ambito del procedimento legislativo, ma la prassi costituzionale ha evidenziato una tendenza a privilegiare forme di intervento più flessibili e meno invasive, e a ricorrere al rinvio formale unicamente in circostanze eccezionali, come *extrema ratio*³. L'espandersi degli strumenti alternativi di controllo e persuasione ha progressivamente trasformato la garanzia presidenziale da "potere impeditivo", esercitabile attraverso il veto sospensivo, a "potere orientativo", fondato sulla capacità di indirizzare preventivamente il contenuto delle norme⁴. In questa prospettiva, la promulgazione sembra configurarsi sempre più spesso come momento di "controllo argomentato" da parte del Capo dello Stato, mentre si osserva un utilizzo sempre più parsimonioso del rinvio formale alle Camere⁵.

L'esperienza della Presidenza (o, meglio, *delle* Presidenze) Mattarella, in continuità con quelle dei suoi predecessori, costituisce una testimonianza chiara di questa tendenza: un solo rinvio alle Camere nel 2017, al termine della XVII legislatura, nessun rinvio durante la XVIII legislatura e nessun rinvio (almeno sinora) nella legislatura attuale, a fronte, invece, di numerose interlocuzioni riservate preventive, esternazioni pubbliche, promulgazioni accompagnate da lettere indirizzate ai

³ Sul potere di rinvio e sulle sue mutazioni cfr. in dottrina almeno G. GROTTANELLI DE' SANTI, Art. 73-74, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Art. 70-74. La formazione delle leggi*, Vol. I, Bologna-Roma, Zanichelli, 1985; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011; R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 1 ss.; G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 1 ss.

⁴ Cfr. D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, n. 1, 2022, 38 ss.

⁵ Cfr. I. DE CESARE, *Sul possibile ruolo del Presidente della Repubblica quale garante della leale collaborazione tra poteri dello Stato*, in *Nomos*, n. 1, 2025, 18 ss.; M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 204; G. PICCIRILLI, *Consolidamento e prestazioni di unità: il "primo" mandato di Sergio Mattarella tra attenzione alla dimensione sovranazionale e (rari) interventi sui processi di normazione*, in *Nomos*, n. 1, 2024, 4 ss.

Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio per segnalare criticità sostanziali o di metodo⁶.

La XIX legislatura, iniziata nell'ottobre 2022, offre un osservatorio privilegiato per cogliere l'evoluzione del ruolo presidenziale in relazione all'attività legislativa. L'analisi che segue sarà circoscritta agli ultimi due anni (2024-2025), periodo in cui si concentrano gli interventi presidenziali qui esaminati e che consente di mostrare come la capacità di incidenza del Capo dello Stato si eserciti ormai soprattutto attraverso strumenti informali e non vincolanti, la cui efficacia dipende non tanto dalla loro forza giuridica, quanto dall'autorevolezza istituzionale del Presidente.

In questo periodo il Presidente Sergio Mattarella ha alternato differenti modalità di intervento o atteggiamenti nei confronti degli atti legislativi: interventi "a valle", attraverso lettere di accompagnamento alla promulgazione volte a segnalare criticità di natura costituzionale o politico-istituzionale nei testi approvati (come nelle ipotesi della legge di conversione del decreto milleproroghe, della legge annuale per il mercato e la concorrenza, della legge in favore delle vittime di eventi dannosi, della legge che ha istituito la festa nazionale di San Francesco d'Assisi, v. *infra* par. 2); interventi "a monte", di *moral suasion* preventiva esercitata durante la fase preparatoria degli atti normativi o durante l'iter parlamentare (come nei casi del decreto infrastrutture, del decreto economia, del decreto sport, v. *infra* par. 4); prese di posizione pubbliche non seguite, tuttavia, da atti formali di intervento (come nel caso del decreto cittadinanza, v. *infra* par. 5); infine, in taluni casi, silenzi significativi, cioè assenza di prese di posizione anche a fronte di appelli e sollecitazioni (come nel caso del decreto sicurezza, v. *infra* par. 3).

La scelta dello strumento, dei toni e dell'intensità dell'intervento consente di distinguere i fronti nei quali la voce del Quirinale si è manifestata con fermezza da quelli in cui, per ragioni di contesto o di opportunità istituzionale, essa ha assunto accenti più sfumati o è rimasta silente. Ne emerge un quadro composito, che riflette i valori e le priorità che orientano l'azione presidenziale nella fase attuale.

⁶ Cfr. A. MAZZOLA, *Controllo e partecipazione agli atti dell'esecutivo: gli atti normativi*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, Giappichelli, 2022, 115 ss.

2. Le lettere di accompagnamento alla promulgazione: tecnica o politica?

I primi interventi di cui occorre dare conto sono i messaggi – *rectius*, le lettere⁷ – con cui il Presidente Mattarella, pur procedendo alla promulgazione dei testi approvati in sede parlamentare, ha esternato ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dubbi sulla costituzionalità di previsioni ivi contenute.

Il 2 gennaio 2024⁸, il sito del Quirinale dà conto della circostanza che, dopo aver promulgato la *legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022*⁹, il Presidente abbia scritto alle altre massime cariche dello Stato per sottolineare l’incompatibilità apparentemente manifesta dell’art. 11 di detta legge con il diritto europeo, in particolare con la c.d. “direttiva servizi” (2006/123/CE). La norma, intervenendo sulle concessioni di aree pubbliche per il commercio, prevede il rinnovo automatico di dette concessioni (per dodici anni) in caso di inerzia dei Comuni nei procedimenti di riassegnazione delle aree tramite gara¹⁰.

La lettera presidenziale appare assai densa e ricca di riferimenti tecnici, anche giurisprudenziali. Sottolinea la circostanza che questo rinnovo automatico delle concessioni, particolarmente attenzionato dall’Unione europea per quanto riguarda il demanio marittimo e gli stabilimenti balneari¹¹, era già stato indicato dallo stesso Presidente come problematico, in una lettera inviata

⁷ Queste missive di accompagnamento sono inquadrabili nelle “esternazioni presidenziali”, sui cui v. M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012, in particolare 53 ss. sul rapporto fra potere di messaggio ed esternazioni informali o quasi-formali del Capo dello Stato. La prima lettera di accompagnamento venne siglata dal Presidente Ciampi (I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., 278). Si tratta di un fenomeno che non è sconosciuto in altri ordinamenti e, in particolare, nell’ordinamento statunitense. Qui è più volte accaduto che i Presidenti promulgassero leggi che non condividessero appieno (malgrado l’esistenza del potere di veto quasi assoluto, superabile solo con una maggioranza qualificata di entrambe le Camere del Congresso: art. I, sez. 7 *U.S. Const.*) accompagnandole dai c.d. *signing statements*. Queste esternazioni rappresentano commenti alla legge in questione, anche per guidarne l’interpretazione, talvolta contestandone la legittimità costituzionale. Per un’ampia disamina dei casi e delle funzioni cui queste dichiarazioni sono servite si v. il *report* del servizio studi del Congresso T. GARVEY, *Presidential Signing Statements: Constitutional and Institutional Implications*, in *Congressional Research Service*, 4 gennaio 2012.

⁸ Comunicato del 2 gennaio 2024, *Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio*.

⁹ Legge 30 dicembre 2023, n. 214.

¹⁰ I commi 4 e 5 dell’art. 11 rinviano, facendone salve le previsioni, all’art. 181, comma 4 *bis*, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, uno dei numerosi decreti-legge adottati durante la pandemia e che garantiva il rinnovo automatico di tali concessioni.

¹¹ Sulla vicenda delle concessioni balneari v. per tutti l’analisi di M. C. GIRARDI, *La proprietà pubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, 191 ss.

undici mesi prima agli stessi destinatari¹². Non solo, il Capo dello Stato ricorda che la norma è di per sé inapplicabile, o meglio *destinata alla disapplicazione* per patente contrasto con il diritto europeo. Una disapplicazione concretamente messa in atto dai giudici amministrativi, ma in alcuni casi anche dalle stesse amministrazioni comunali, competenti per le concessioni in questione, come ricorda la stessa lettera¹³.

Ciò sembra legittimare il Presidente a promulgare norme che ritiene lapalissianamente illegittime: il principio di primazia dell'Unione impedirà che esse sprigionino i paventati effetti nell'ordinamento italiano. Specularmente, ma in senso diametralmente opposto, è sempre nell'appartenenza italiana all'Unione che Mattarella vede sorgere per lui un "obbligo" (anche se così non propriamente definito) di promulgazione: la legge in questione rappresenta infatti «*uno dei traguardi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza da conseguire entro il quarto trimestre del 2023 e pertanto, al fine di adempiere all'impegno assunto in sede europea, è necessario procedere con sollecitudine alla promulgazione*».

Simili obblighi di carattere internazionale non si rinvengono, viceversa, nel caso della seconda lettera di richiamo che qui analizziamo, inviata da Mattarella il 15 aprile 2025. In quella data viene infatti promulgata la legge 15 aprile 2025 n. 63, recante "*Benefici in favore delle vittime di eventi dannosi derivanti da cedimenti totali o parziali di infrastrutture stradali o autostradali di rilievo nazionale*", ma con osservazioni assai dubitative – e in alcuni casi assertive – circa la legittimità costituzionale di alcune sue previsioni. La legge era nata evidentemente per risarcire le vittime e i familiari del crollo del ponte Morandi di Genova, del 14 agosto 2018, ma alle sue previsioni è stato dato un carattere generale (e non meramente provvedimentoale) per abbracciare anche tragedie diverse da quella.

Quest'ultima scelta del legislatore conduce il dispaccio presidenziale, in primo luogo, a ritenere illegittima per violazione del principio di eguaglianza (senza se e senza ma) la riserva di questi benefici a coloro che hanno patito a causa di cedimenti su infrastrutture *di rilievo nazionale*. La

¹² Si tratta della lettera del 24 febbraio 2023, commentata da D. CASANOVA, *Una nuova promulgazione dissenziente: la lettera del Presidente della Repubblica in relazione alla legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe (l. n. 14/2023)*, in questa Rivista, n. 3, 2023, 187 ss.

¹³ «*Appare paradigmatica la vicenda del Comune di Roma che ha, quindi, proceduto a disapplicare il citato comma 4-bis e ha avviato le procedure per la messa a gara delle concessioni.*

Il Consiglio di Stato ha affermato la legittimità della disapplicazione da parte del Comune di Roma di tale disposizione interna, in quanto incompatibile con la direttiva servizi (Consiglio di Stato, sezione VII, sentenza n. 9104 del 19 ottobre 2023)».

rilevanza dell'infrastruttura, nel giudizio del Presidente, non può essere una ragionevole delimitazione dei destinatari-vittime, venendo così escluso chi è stato danneggiato da cedimenti di infrastrutture “minori”, ma pur sempre pubbliche. La stessa scelta di occuparsi di vittime di cedimenti stradali e non di altre categorie di tragici eventi, sempre connessi al crollo di strutture pubbliche di natura diversa¹⁴, viene ritenuta di dubbia legittimità costituzionale.

La seconda parte della lettera tocca un aspetto politicamente più delicato: il Capo dello Stato sottolinea come la legge tracci distinzioni e gerarchizzazioni fra relazioni di coppia e forme di famiglie che non possono essere legittimamente differenziate dal legislatore.

In primo luogo, la lettera presidenziale ribadisce – con un'operazione di *analogia legis* nemmeno troppo complessa – che laddove si parli di “figli, in mancanza del coniuge superstite” la legge vada rettammente intesa come applicabile a qualunque situazione di filiazione, a prescindere dal rapporto giuridicamente esistente fra i genitori, essendovi quindi incluse anche l'unione civile e l'unione di fatto. Ancora, il Presidente sottolinea un'attività normativa discriminatoria laddove la persona unita civilmente o il convivente di fatto non sono equiparati al coniuge, ma inseriti – secondo un ordine gerarchico decrescente – dopo questo ed i figli. Viene pure censurato il mancato richiamo, in una di queste norme, della persona unita civilmente, mentre si fa riferimento solo al coniuge e al convivente stabile¹⁵.

Infine, viene tacciato di illegittimità, per violazione del principio di legalità, il rinvio a fonti amministrative per ampliare in futuro la platea dei beneficiari e la lista degli eventi dannosi che diano titolo a tali benefici. Tale rinvio è, di fatto, “in bianco”, in assenza di criteri che orientino la discrezionalità amministrativa futura, in un contesto, peraltro, di limitate risorse finanziarie stanziata dalla legge.

¹⁴ Il Presidente rievoca, senza menzionarla esplicitamente, la tragedia di San Giuliano di Puglia del 2002 («*Abbiamo purtroppo registrato, in passato, vittime causate da eventi relativi a strutture di altra natura, in particolare il cedimento di scuole, primo fra tutti il caso del crollo di una scuola elementare con la morte di tanti bambini presenti nelle aule con i loro maestri. Non si comprende pertanto perché non venga preso in considerazione ogni altro malaugurato evento analogo: basta pensare a ospedali, a strutture in cui si svolgono eventi sportivi o spettacoli, a strutture di altro genere*»).

¹⁵ Pur apprezzando l'intento della sottolineatura, vale forse la pena domandarsi *a latere* se questo continuo richiamo alla “persona unita civilmente” come soggetto chiaramente distinto dal “coniuge” unito in matrimonio sia davvero opportuno. Anche la Corte costituzionale sembra ormai aver parificato quasi integralmente gli istituti dell'unione civile e del matrimonio (cfr. sent. n. 148 del 2024, che sottolinea come matrimonio e unione civile si differenzino dalla mera “convivenza di fatto” proprio per la consacrazione giuridica del vincolo) e non di rado utilizza il termine “coniuge” in maniera omnicomprensiva: da ultimo si v. la recentissima sent. n. 120 del 2025, che nella parte in diritto parla esclusivamente di “rapporto di coniugio”, in cui rientra tanto la relazione matrimoniale quanto quella retta dall'unione civile.

A fronte di queste molteplici norme, toccate da sospetta o certa illegittimità costituzionale, viene da domandarsi perché il Presidente abbia scelto di promulgare la legge, senza procedere al rinvio *ex art. 74 Cost.* D'altra parte, si trattava di una legge completamente "libera", nel senso che non esistevano vincoli esterni che la rendevano di necessaria e spedita approvazione. Nella lettera, Mattarella scrive semplicemente di aver «*provveduto alla promulgazione riscontrando nella decisione del Parlamento una significativa manifestazione di solidarietà nei confronti della sofferenza dei familiari di vittime di eventi drammatici*». Eppure la manifesta incostituzionalità di alcune di queste previsioni – per come presentata dal Quirinale – sembrava legittimare il ricorso al rinvio della legge alle Camere, senza che il senso di solidarietà potesse giustificare la sollecita entrata in vigore.

Un terzo caso di promulgazione dissenziente si registra ad ottobre 2025, quando il Presidente Mattarella promulga la legge (8 ottobre 2025 n. 151) che ripristina la festa nazionale in occasione della memoria liturgica di San Francesco d'Assisi¹⁶. Al di là dell'occasione, ai limiti del folklore, vale la pena osservare che i rilievi quirinalizi non toccano l'ambito della costituzionalità (manifesta o meno), ma la *convenienza* e la *coerenza* della scelta legislativa, destinata a creare una certa confusione nel calendario delle festività civili¹⁷. Anche in questo caso l'occasione di un rinvio sembra mancata: non vi erano impellenti esigenze per promulgare la legge e la grande trasversalità parlamentare con cui essa è stata approvata poteva facilitare una rapida correzione degli aspetti problematici identificati dal Presidente. Certo, non si tratta qui di una "manifesta incostituzionalità" delle sue previsioni, ma si potrebbe forse – e meritoriamente – considerare che anche le manifeste grossolanità, che potrebbero anche trascinare in manifeste irragionevolezza, costituiscano validi motivi di rinvio¹⁸. Un rinvio che, peraltro, non solleverebbe nemmeno il sospetto di un potenziale

¹⁶ *Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge per l'istituzione della festa nazionale di San Francesco d'Assisi e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere*, Comunicato dell'8 ottobre 2025.

¹⁷ «Appare evidente come la normativa che disciplina le due ricorrenze richieda interventi correttivi volti a coordinare tra loro i due testi normativi. In primo luogo devo far presente che la medesima giornata – il 4 ottobre – non può essere qualificata, al contempo, sia festività nazionale sia solennità civile, anche perché, tra l'altro, da tali qualificazioni il nostro ordinamento fa discendere effetti diversi. Va operata, quindi, una scelta in tal senso – verosimilmente abrogando la previsione di solennità civile, meno rilevante – e, necessariamente, chiarendo se fare riferimento per la giornata festiva del 4 ottobre esclusivamente a San Francesco ovvero anche a Santa Caterina, fino ad oggi considerati congiuntamente».

¹⁸ In effetti, la natura manifesta di una incostituzionalità non si ricollega alla gravità della violazione e/o all'importanza sistematica del parametro violato. In questo senso G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi*, cit., 6 identifica una maggiore "facilità" del controllo presidenziale sui testi poiché si «misura la ragionevolezza pratica, l'intima coerenza e l'adeguatezza strumentale della disciplina».

conflitto con il Parlamento, ma semmai un'offerta presidenziale "d'ausilio" per rendere più ordinata la funzione legislativa ed i suoi prodotti¹⁹.

Esistono, dietro queste lettere presidenziali, valutazioni di opportunità e giudizi di valore e di appropriatezza? In altro senso, il Presidente della Repubblica ha svolto considerazioni *politiche* sui testi sottopostigli?

Queste esternazioni sono la testimonianza che anche il controllo presidenziale contemporaneo entra sempre nel merito dei testi elaborati, salvo poi valutare – con l'evidente discrezionalità che si accompagna nell'individuare cosa è "manifestamente incostituzionale" – l'opportunità di un rinvio²⁰. Questi mancati rinvii, per come giustificati, mostrano in realtà che una considerazione politica (a partire, appunto, dall'opportunità di bloccare una legislazione) viene svolta. E vale la pena di precisare che "politico" non significa qui "partigiano", ma sicuramente racchiude l'idea di una valutazione autonoma dell'organo presidenziale su quale sia il bene del Paese e su come debbano essere calibrati gli interessi coinvolti.

Le tre missive qui presentate – come altre inviate dal Presidente Mattarella – sono accomunate dall'elevata tecnicità dei loro contenuti. Il Capo dello Stato – ed i suoi consiglieri – sembrano trincerarsi dietro una lettura quasi "algida" delle disposizioni elaborate nella sede parlamentare. Il tentativo appare chiaro: più si configura come tecnico l'intervento pubblico del Quirinale, meno si potrà contestare al Presidente di giocare un ruolo politico nel quadro generale delle istituzioni italiane²¹.

Ruolo politico che, viceversa, sembra confinato agli interventi riservati, di cui si ha notizia, ma mai prova.

¹⁹ In questo modo non si corre il rischio sottolineato da S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2006, 858, cioè che «[c]iascun Presidente potrebbe [...] tramutare il proprio dissenso sull'opportunità/utilità di una legge ("merito") in censura di "legittimità" e, probabilmente, viceversa».

²⁰ Giova qui richiamare la teoria del "merito costituzionale", secondo la quale il rinvio potrebbe non essere motivato solo dall'illegittimità in senso proprio, ma dal mancato o errato perseguimento di un fine costituzionale: cfr. L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 214.

²¹ Così G. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi*, cit., 3, in particolare a proposito delle presidenze repubblicane meno recenti: sembrava «[q]uasi che il Capo dello Stato dovesse limitarsi a svolgere una sorta di sindacato di evidenza, tecnico, formale, assiologicamente neutro, destinato essenzialmente a supplire alle carenze del meccanismo incidentale di proposizione delle questioni di legittimità costituzionale». Da questo punto di vista la Presidenza Mattarella sembra aver ripreso, almeno per quanto riguarda il potere di rinvio, questo approccio.

3. Il silenzio del Capo dello Stato sul c.d. decreto sicurezza

Negli stessi giorni in cui il sito del Quirinale pubblicava la lettera sulla legge n. 63 del 2025, si consumava, anche attorno al Colle presidenziale, la vicenda del tanto famigerato ed osteggiato “decreto sicurezza”, emanato l’11 aprile 2025²².

Questa vicenda merita di essere qui sottolineata, quantomeno per il silenzio presidenziale che l’ha attorniata, a fronte di una vivissima polemica, accademica ancora prima che politica, sorta sul testo. Ben 237 giuristi – stando alle fonti giornalistiche – hanno aderito all’*Appello per una sicurezza democratica*, promosso da un comitato di insigni costituzionalisti²³.

Ora, qui non si intende entrare nel merito delle norme recate da questo decreto-legge. Ma è parso abbastanza chiaro, ricostruendo la sequenza storica degli avvenimenti, che il Governo ha trasformato un disegno di legge, alle sue battute finali, in un decreto-legge, teoricamente connotato da straordinaria necessità ed urgenza, ma concretamente (e soprattutto) immediatamente applicabile.

A tacere del merito legislativo, una simile situazione avrebbe meritato l’attenzione “attiva” della Presidenza della Repubblica e, forse, qualche presa di posizione significativa a difesa del lavoro delle Camere e delle prerogative parlamentari. Nulla di tutto ciò è avvenuto, né al momento dell’emanazione del decreto, né alla promulgazione della sua legge di conversione.

Malgrado ciò, lo stesso appello degli accademici ha tenuto a richiamare – senza stigmatizzare il contingente silenzio – che «*Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale, Presidenti delle Camere hanno più volte preso posizione in difesa del Parlamento e delle sue prerogative gravemente calpestate nell’esercizio della potestà legislativa, rimanendo inascoltati*». Apparentemente, sembra che il rischio di rimanere ancora inascoltati – rischio che in realtà non si corre quando si ricorra ai propri poteri formali, come ha fatto la Corte anche di recente dichiarando l’illegittimità di abusi delle procedure di cui all’art. 77 Cost. – si sia trasformato nel *laissez-faire* più o meno disinvolto.

²² Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito dalla legge 9 giugno 2025, n. 80. Si v. *amplius* su questa vicenda C. DOMENICALI, *Il “decreto-legge sicurezza” n. 48 del 2025: questioni di metodo*, in questa *Rivista*, n. 3, 2025, 66 ss.

²³ Primi firmatari e promotori di questo appello sono stati: Ugo de Siervo, Gaetano Silvestri, Gustavo Zagrebelsky, Enzo Cheli, Paolo Maddalena, Maria Agostina Cabiddu, Vittorio Angiolini, Roberto Zaccaria, Roberta Calvano.

Eppure, sembrerebbe da fonti giornalistiche ed informali (anche evocate in dottrina²⁴) che la Presidenza della Repubblica abbia agito prima dell'emanazione, chiedendo e ottenendo alcune modifiche ritenute qualificanti.

Il tema qui non è discutere della verità storica o meno di questi fatti; il problema è la loro *accertabilità*. Si può anche avere l'intima convinzione che il Presidente Mattarella abbia prestato la massima attenzione a norme così delicate, che incidono direttamente su libertà fondamentali dei cittadini. Si tratta però di un "atto di fede" che non è suffragato da alcun dato formale e non ha a che fare con la sola dimensione storiografica: la Costituzione fissa comunque una responsabilità presidenziale – come è noto – per alto tradimento e attentato alla Costituzione (art. 90)²⁵. Fermo restando che chi scrive non crede affatto che ciò si sia realizzato, a fronte di un così partecipato appello che descriveva l'atto emanato sostanzialmente come eversivo dell'ordine democratico, secondo formule non distanti da un'idea di materiale attentato alla Costituzione²⁶, forse un minimo intervento di "spiegazione" sarebbe stato auspicabile, al netto delle possibili enfasi retoriche utilizzate dall'appello.

Tutto ciò, se comparato agli interventi immediatamente precedenti (ed addirittura concomitanti, come la lettera del 15 aprile 2025) dà parecchio da pensare. E, pur rilevando la peculiarità delle reciproche responsabilità di Capo dello Stato e Governo nella fase di adozione dei decreti-legge (che, in base al testo dell'art. 77 Cost., sono assunti sotto la responsabilità governativa²⁷), appare sorprendente che nemmeno in sede di promulgazione della legge di conversione si sia fatto il benché minimo cenno alle varie problematiche, formali e sostanziali, rilevate dall'appello accademico, che peraltro invitava (per parte presidenziale, *inutiliter*) «*tutti gli organi di garanzia*

²⁴ M. ESPOSITO, *Qualche considerazione su adozione ed emanazione del "d.l. sicurezza"*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2025, 1161 ss.; A. M. POGGI, *Il decreto "sicurezza" (d.l. n. 48/2025) e il ruolo di controllo e garanzia del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 19, 2025, IV ss.

²⁵ Sul rapporto tra potere di promulgazione e responsabilità presidenziale per attentato alla Costituzione v. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., 85 ss.

²⁶ Nell'appello si parla di "*plateale colpo di mano*", di "*un disegno estremamente pericoloso di repressione di quelle forme di dissenso che è fondamentale riconoscere in una società democratica*", di "*torsione securitaria*", di "*un disegno complessivo, che tradisce un'impostazione autoritaria, illiberale e antidemocratica, non episodica od occasionale ma mirante a farsi sistema, a governare con la paura*" e ancora di "*allontanamento dallo spirito della nostra Costituzione*". La sent. n. 106 del 2009 della Corte costituzionale, riprendendo parole della Corte di cassazione, ha definito l'eversione dell'ordine costituzionale come il tentativo «di sovvertire l'ordinamento costituzionale e di travolgere l'assetto pluralistico e democratico dello Stato disarticolandone le strutture, impedendone il funzionamento o deviandolo dai principi fondamentali che costituiscono l'essenza dell'ordinamento costituzionale» (*Cons. Dir.* n. 8.5).

²⁷ Sul tema dei rapporti fra Governo e Capo dello Stato nell'adozione dei decreti-legge si v. diffusamente D. CHINNI, *Decretazione d'urgenza e poteri del Presidente della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014.

costituzionale [a mantenere] alta l'attenzione e [a censurare] questo allontanamento dallo spirito della nostra Costituzione».

Resta il fatto che anche interventi preventivi – come si darà subito conto – sono talvolta resi palesi e ben conoscibili da parte della Presidenza della Repubblica.

4. Gli interventi di *moral suasion* preventiva

Secondo quanto riportato da fonti giornalistiche, il 2025 ha registrato una serie di interventi presidenziali che meritano di essere considerati con attenzione, in quanto rivelatori di una peculiare modalità di incidenza del Quirinale sull'attività legislativa. Si tratta di forme di persuasione istituzionale esercitate non “a valle”, attraverso i poteri formali di promulgazione o rinvio, bensì “a monte”, ossia nella fase di preparazione degli atti normativi o nel corso dell'iter parlamentare per la loro approvazione²⁸. In particolare, prima dell'emanazione del c.d. “decreto infrastrutture”²⁹, la Presidenza della Repubblica avrebbe chiesto e ottenuto modifiche significative rispetto al testo originario. Analogamente, nel corso del procedimento di conversione in legge, sarebbero stati introdotti su impulso del Colle degli aggiustamenti anche nei testi del “decreto economia”³⁰ e del “decreto sport”³¹.

Nel maggio 2025 la stampa ha dato conto di una certa tensione istituzionale tra Quirinale e Governo in relazione al “decreto infrastrutture” (d.l. n. 73/2025) e alle disposizioni concernenti la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina³². Nella fase finale di predisposizione del decreto-

²⁸ Cfr. I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio*, cit., 203 ss., che parla efficacemente di “vie di fuga” dal potere di rinvio presidenziale.

²⁹ Decreto-legge 21 maggio 2025, n. 73, «Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti», convertito con modificazioni dalla Legge 18 luglio 2025, n. 105.

³⁰ Decreto-legge 30 giugno 2025, n. 95, «Disposizioni urgenti per il finanziamento di attività economiche e imprese, nonché interventi di carattere sociale e in materia di infrastrutture, trasporti ed enti territoriali», convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 2025, n. 118.

³¹ Decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, «Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento di grandi eventi sportivi, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di sport», convertito con modificazioni dalla Legge 8 agosto 2025, n. 119.

³² Cfr., ad esempio, L. DE CICCO, *Stop del Colle sul Ponte: non indebolire i controlli, ma Salvini va allo scontro*, in *la Repubblica*, 23 maggio 2025.

legge, era stata inserita una clausola che, centralizzando presso una struttura del Ministero dell'Interno la competenza per i controlli antimafia sul Ponte sullo Stretto, introduceva una procedura speciale sul modello già sperimentato per i grandi eventi o per i casi di emergenza come i terremoti; questa scelta avrebbe inciso sul sistema dei controlli ordinari, sostituendo il meccanismo previsto dalla legislazione vigente per le opere strategiche nazionali e rendendo possibili delle deroghe al Codice Antimafia.

Il Presidente della Repubblica ha manifestato una ferma contrarietà a queste previsioni, dapprima in forma riservata e poi pubblicamente. Infatti, dopo che il Governo ha proceduto allo stralcio delle disposizioni contestate, un comunicato presidenziale del 22 maggio 2025 ha chiarito due profili essenziali: da un lato, che «la norma sui controlli antimafia non era contenuta nel testo preventivamente inviato al Quirinale, ma è apparsa poche ore prima della riunione del Consiglio dei ministri»; dall'altro, che «la legislazione in vigore contempla norme antimafia rigorose per le opere come il ponte di Messina», mentre la procedura speciale proposta «non risulta affatto più severa delle norme ordinarie», anzi, «autorizza anche a derogare ad alcune norme previste dal Codice antimafia, deroghe non consentite dalle regole ordinarie per le opere strategiche di interesse nazionale»³³.

Le precisazioni contenute nel comunicato hanno dunque smentito la tesi governativa secondo cui la nuova procedura avrebbe rafforzato i controlli antimafia. Non si è trattato di una valutazione di natura politica, bensì di un richiamo al rispetto della legalità basato su argomentazioni strettamente tecniche, volte a sottolineare l'inidoneità della disciplina derogatoria a garantire standard di tutela più elevati rispetto a quelli già previsti dall'ordinamento vigente.

La vicenda, tuttavia, ha rapidamente assunto una rilevanza politica, oltre che mediatica: il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, Matteo Salvini, ha inizialmente difeso la deroga, giustificandola con l'esigenza di accelerare i lavori per la realizzazione del Ponte e sostenendo che le disposizioni introdotte avrebbero rafforzato gli strumenti di contrasto alle infiltrazioni mafiose, adottando una strategia comunicativa che presentava l'intervento presidenziale come un ostacolo all'introduzione di controlli più rigorosi. Contestualmente, il Ministro ha annunciato l'intenzione di riproporre in Aula, in sede di conversione del decreto-legge, le norme espunte su impulso del Quirinale.

³³ Quirinale, Comunicato del 22 maggio 2025, *Precisazione in relazione al decreto Infrastrutture*.

Questa reazione ha generato un confronto pubblico inusuale tra Presidenza della Repubblica e membri del Governo; le successive interlocuzioni informali, tuttavia, hanno determinato un rapido ripensamento da parte del Ministro Salvini. Il 24 maggio, infatti, la Lega diffondeva la seguente nota: «La lotta alla mafia è un obiettivo irrinunciabile per tutti e le soluzioni saranno adottate anche raccogliendo i preziosi suggerimenti del Quirinale. Nessuno intende venire meno alla piena collaborazione istituzionale»³⁴.

Ciò che appare di particolare interesse, nella vicenda in esame, è che la “correzione” del decreto sia intervenuta prima della sua emanazione, in quella “zona d’ombra” costituita dal dialogo istituzionale informale tra Palazzo Chigi e il Quirinale, di cui non esistono riscontri documentali o informazioni ufficiali, se non quelle rese note direttamente dai protagonisti. Nel caso specifico, la fonte ufficiale di conoscenza è rappresentata dal comunicato dell’Ufficio stampa del Quirinale³⁵, dal quale emergono due profili meritevoli di rilievo: da un lato, la tecnicità degli argomenti addotti per giustificare la cancellazione della disposizione controversa; dall’altro, la conferma dell’esistenza di una prassi consistente nella trasmissione preventiva al Colle dei testi dei decreti-legge, al fine di consentire al Presidente di verificare la conformità delle norme e, se del caso, sollecitare modifiche prima dell’emanazione dell’atto³⁶.

Un simile *modus operandi* presenta indubbi vantaggi: riduce, se non elimina, il rischio di dover ricorrere successivamente al rinvio formale *ex art. 74 Cost.*, configurandosi come un controllo di tipo “preventivo” che può risultare particolarmente efficace sul piano della tenuta costituzionale degli atti normativi. D’altra parte, tuttavia, queste interlocuzioni preventive e riservate rischiano di accreditare l’immagine di un Capo dello Stato che esercita poteri di indirizzo politico, o comunque di moderazione tra le parti politiche, a discapito del suo ruolo di garanzia, anche quando l’obiettivo perseguito sia unicamente quello della tutela della legalità costituzionale.

Diversamente dal caso del “decreto infrastrutture”, negli altri due casi in esame le informazioni disponibili non provengono da fonti istituzionali, bensì esclusivamente da notizie di stampa. Con riguardo al “decreto economia” (d.l. n. 95/2025), le ricostruzioni giornalistiche riferiscono che,

³⁴ Cfr. G. CERAMI, *Ponte sullo Stretto, dietrofront Lega: seguiremo il Colle*, in *la Repubblica*, 24 maggio 2025.

³⁵ Cfr. le osservazioni sulla pubblicità degli interventi presidenziali svolte da M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto, Annali*, X, Milano, Giuffrè, 2017, 148 s.

³⁶ Cfr. M.E. BUCALO, *L’“anomala” estensione dei poteri presidenziali a fronte della “ritrosia” della Corte costituzionale nell’epoca del maggioritario*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2011, 8; E. STRADELLA, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla decretazione d’urgenza: fondamenti e prassi alla prova della crisi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2016, *passim*.

durante l'esame parlamentare presso il Senato, il Presidente Mattarella avrebbe chiesto lo stralcio di cinque disposizioni ritenute estranee all'oggetto del decreto-legge³⁷. Poche ore dopo, la Commissione Bilancio del Senato recepiva i rilievi del Colle, eliminando le norme contestate e restituendo all'Aula un testo "ripulito" dai cinque emendamenti precedentemente approvati.

L'episodio in questione mette in luce l'efficacia della *moral suasion* presidenziale quando essa si fonda su argomentazioni di natura strettamente tecnica e, per ciò stesso, difficilmente contestabili sul piano istituzionale. È questo il caso del vizio di estraneità alla materia del decreto-legge, che rappresenta uno dei profili di illegittimità costituzionale più consolidati nella giurisprudenza della Corte costituzionale e che, se rilevato, rende di fatto inevitabile l'accoglimento delle osservazioni provenienti dal Colle.

Sempre secondo notizie di stampa, negli stessi giorni una interlocuzione di maggiore complessità tra il Capo dello Stato e il Governo si sarebbe svolta in occasione del procedimento di conversione in legge del "decreto sport" (d.l. n. 96/2025)³⁸. Alla vigilia della seconda lettura al Senato, svoltasi il 4 agosto – con il termine del 30 agosto quale scadenza ultima per evitare la decadenza del decreto – il Quirinale avrebbe sollevato rilievi in merito a tre disposizioni introdotte dalla Camera dei deputati³⁹, soprattutto rispetto alla carenza dei presupposti di necessità e urgenza. Anche in questo caso, dunque, l'obiezione presidenziale non ha riguardato il merito politico delle scelte operate dal legislatore, bensì la modalità procedurale adottata: l'utilizzo dello strumento del decreto-legge in assenza di un pericolo attuale tale da giustificare, con carattere di urgenza, la deroga all'ordinario procedimento legislativo.

³⁷ Cfr. G. COLOMBO, *Decreto Economia, via le cinque norme segnalate dal Colle. Il Senato approva la fiducia con 97 sì*, in *la Repubblica*, 31 luglio 2025. Le norme "censurate" dal Presidente riguardavano ambiti eterogenei: l'emendamento che aggiungeva il gruppo FGV Plus alle partecipate inserite del Testo Unico; la disciplina sulle sigarette elettroniche e sui prodotti contenenti nicotina senza combustione; la norma sulla possibilità per i consorzi di comprovare i requisiti per gli appalti tramite le società associate; l'istituzione delle aree doganali speciali nel Lazio; la proroga dei termini per l'attestazione del rispetto dei criteri di sostenibilità da parte dei produttori di energia da biomassa.

³⁸ Cfr. M. GUERZONI, *I rilievi del Colle sul decreto Sport. Il governo tenta l'ultima modifica*, in *Corriere della Sera*, 3 agosto 2025.

³⁹ La prima istituiva una nuova Commissione per i controlli economico-finanziari delle società sportive professionistiche, con canali preferenziali di reclutamento temporaneo di personale idonei ad aggirare, sia pure in via transitoria, il principio del pubblico concorso; la seconda spostava dal giudice amministrativo al giudice ordinario le controversie sul versamento dei contributi annuali dovuti da federazioni e società sportive; la terza riguardava il ruolo di Sport e Salute S.p.A., società *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze, e prevedeva una riconfigurazione strutturale dei rapporti tra soggetti pubblici e ordinamento sportivo.

Secondo le ricostruzioni giornalistiche, il Quirinale avrebbe lasciato intendere che, in assenza della rimozione delle disposizioni prive dei requisiti costituzionali di necessità e urgenza, avrebbe fatto ricorso al rinvio della legge di conversione alle Camere ai sensi dell'art. 74 Cost.

In un primo momento, il Ministro dello Sport Andrea Abodi, pur confermando l'esistenza di interlocuzioni istituzionali, aveva lasciato trasparire l'intenzione di procedere con il testo già licenziato dalla Camera, dunque senza modifiche. Le fonti di stampa prospettavano allora due possibili scenari: da un lato, l'eventualità di un rinvio formale del provvedimento alle Camere da parte del Capo dello Stato; dall'altro, l'ipotesi di una promulgazione accompagnata da una lettera presidenziale recante osservazioni critiche.

L'evolversi della vicenda ha confermato ancora una volta l'incisività della *moral suasion* presidenziale. Nelle ore immediatamente precedenti la discussione in Aula, la maggioranza ha avviato una vera e propria "operazione di chirurgia normativa" per rimuovere le disposizioni segnalate dal Capo dello Stato, pur nella consapevolezza che ciò avrebbe comportato un ulteriore passaggio alla Camera e, conseguentemente, un allungamento dei tempi in prossimità della scadenza del decreto.

Al di là del merito delle singole disposizioni rimosse, gli episodi richiamati sembrano confermare l'esistenza di una prassi di interlocuzioni informali *ex ante* tra il Capo dello Stato, il Governo e la maggioranza parlamentare. La capacità del Presidente di ottenere modifiche sostanziali ai testi governativi senza dover ricorrere al rinvio formale – utilizzando quest'ultimo piuttosto come *extrema ratio* o come minaccia implicita – testimonia l'evoluzione della funzione presidenziale verso forme di controllo che privilegiano la persuasione informale rispetto ai poteri formalmente attribuiti dall'ordinamento.

Si tratta di una modalità di intervento che presenta indubbi vantaggi perché appare, in concreto, particolarmente efficace, ma della quale non si hanno quasi mai riscontri ufficiali, bensì soltanto ricostruzioni giornalistiche o notizie informali. Questa prassi, peraltro, richiede un costante monitoraggio dell'iter legislativo da parte degli uffici presidenziali e comporta il rischio di esporre il Capo dello Stato a una percezione di politicizzazione del suo ruolo. Non può escludersi, infatti, la possibilità che il Presidente venga visto non tanto come garante che interviene, nei casi più gravi, a posteriori, con i poteri tipici che gli sono attribuiti a tutela della legalità costituzionale, quanto come un vero e proprio co-legislatore che contribuisce alla determinazione del contenuto degli atti normativi, con conseguente attenuazione del carattere di neutralità istituzionale che connota il suo

ruolo⁴⁰. Né basta, a sciogliere tale ambiguità, il carattere tecnico – e non politico – dei rilievi sollevati, il più delle volte legati alla necessità di rispettare le indicazioni della giurisprudenza costituzionale sui presupposti di necessità e urgenza e sull’omogeneità dei decreti-legge. Il fatto che queste prese di posizione rimangano confinate nella sfera delle interlocuzioni riservate, e non assumano una forma ufficialmente conoscibile, lascia infatti irrisolto il problema della loro trasparenza e accertabilità.

Vi possono essere, poi, ulteriori risvolti problematici. Laddove, infatti, i rilievi presidenziali “informali” fossero accolti solo parzialmente, la circostanza che il Presidente abbia già assunto il ruolo di “interlocutore del Governo” e abbia in qualche modo “partecipato” alla fase di formazione o revisione dell’atto potrebbe rendere più difficile un eventuale esercizio successivo del potere di rinvio formale⁴¹, proprio a causa della compressione di quella autorevolezza istituzionale che il Presidente deve alla sua posizione *super partes*.

5. L’ambiguità delle dichiarazioni del Capo dello Stato sul c.d. decreto cittadinanza

La vicenda del decreto-legge n. 36/2025 in materia di cittadinanza⁴² differisce dagli episodi sin qui analizzati. La legge di conversione di questo decreto, che ha consentito l’entrata in vigore definitiva delle disposizioni che limitano a due generazioni la trasmissione automatica della cittadinanza *iure sanguinis*, è stata da più parti criticata⁴³ e accolta con sfavore dalla comunità degli italo-discendenti⁴⁴, mentre il Governo ne ha rivendicato la coerenza con l’obiettivo di reprimere irregolarità e fenomeni di compravendita della cittadinanza italiana.

⁴⁰ Cfr. 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 www.associazionedeicostituzionalisti.it, 5 ss.; A. PUGIOTTO, “*Veto players*” e dinamiche istituzionali nella vicenda del “lodo Maccanico”, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2004, 264 ss.

⁴¹ Osserva A. PUGIOTTO, “*Veto players*”, cit., 269, che «quanto più intensa è la partecipazione presidenziale al prodotto legislativo tanto minore è la probabilità di un suo rinvio alle Camere in sede di promulgazione».

⁴² Decreto-legge 28 marzo 2025, n. 36, «Disposizioni urgenti in materia di cittadinanza», convertito con modificazioni dalla Legge 23 maggio 2025, n. 74.

⁴³ Cfr., ad esempio, M. INFUSINO, *Cittadinanza italiana iure sanguinis: errori e criticità della nuova frontiera*, in questa *Rivista*, n. 3, 2025, 96 ss.

⁴⁴ Il Consiglio Generale degli Italiani all’Estero ha formulato alcune proposte di modifica alla legge sulla cittadinanza italiana, in particolare per eliminare le restrizioni alla trasmissione della cittadinanza, e ha rivolto un

Il 17 giugno 2025 il Presidente della Repubblica ha ricevuto al Quirinale i sessantatré membri del Consiglio Generale degli Italiani all’Estero (CGIE), occasione nella quale ha sottolineato l’importanza della partecipazione democratica dei connazionali all’estero, definendoli parte integrante del tessuto nazionale⁴⁵. In quel contesto, il Capo dello Stato ha richiamato espressamente il decreto-legge sulla cittadinanza, riconoscendo come esso abbia suscitato «attenzione» e persino «spaesamento» nelle comunità degli italiani nel mondo. Ha quindi aggiunto che sarebbe stato «certamente utile» e «da seguire con attenzione» il dibattito che si sarebbe svolto nella sessione del CGIE sul tema, «per favorire una meditata considerazione – ed eventualmente anche qualche riconsiderazione – dei temi che si sono aperti»⁴⁶.

L’invito esplicito e pronunciato pubblicamente a «valutare riconsiderazioni» non è passato inosservato, soprattutto perché lo stesso Presidente aveva già emanato il decreto-legge e successivamente promulgato la legge di conversione, senza segnalare – quantomeno formalmente – eventuali perplessità. In questo caso, dunque, non si rinvengono né silenzi “controversi”, né attività di *moral suasion* preventive, né lettere di accompagnamento alla promulgazione volte a sottolineare delle criticità. Ci si trova, invece, al cospetto di una dichiarazione pubblica, successiva alla promulgazione, che sembra tradursi in un auspicio di ripensamento affidato al circuito politico.

La materia della cittadinanza si connota per l’ampiezza del margine di apprezzamento politico e per l’intreccio complesso di interessi costituzionalmente rilevanti. In tale contesto, l’intervento presidenziale sembra manifestare la volontà del Quirinale di non sovrapporsi al decisore politico, ma di preservare uno spazio di ripensamento rimesso alla dinamica parlamentare. Simili esternazioni, tuttavia, appaiono foriere di ambiguità: ove il Colle ritenga che il provvedimento promulgato sia affetto da storture, la coerenza istituzionale avrebbe richiesto l’esercizio dei poteri di cui all’art. 74 Cost.; ove, invece, tali profili non si ravvisino, l’invito presidenziale ad una “riconsiderazione” resta privo di un chiaro fondamento giustificativo⁴⁷.

appello al Capo dello Stato affinché la riforma della normativa rispettasse le richieste delle comunità italiane residenti all’estero.

⁴⁵ Quirinale, Comunicato del 17 giugno 2025, *Incontro del Presidente Mattarella con il Consiglio Generale degli Italiani all’Estero*.

⁴⁶ Sul sito istituzionale della Presidenza della Repubblica, oltre al comunicato del 17 giugno 2025, è disponibile anche il discorso pronunciato dal Presidente Mattarella.

⁴⁷ Cfr. A. PUGIOTTO, “*Veto players*”, cit., 269 ss.

6. Quali interessi “cura” il Presidente della Repubblica?

I recenti sviluppi qui richiamati danno adito a qualche riflessione conclusiva che si iscrive nel solco di una consapevolezza sempre più diffusa in dottrina circa l’insufficienza delle categorie con cui si descrive la funzione del Capo dello Stato⁴⁸ e di una correlata diffidenza verso l’idea che il Presidente della Repubblica sia ancora un “organo di garanzia”⁴⁹.

In effetti, la domanda che sorge spontanea dalla semplice ricostruzione fattuale degli ultimi avvenimenti è: garante *di cosa*? Quali interessi “cura” il Presidente della Repubblica? Una domanda non banale, dalle conseguenze ancor meno banali: basti pensare che nel 2018, durante la convulsa formazione del Governo Conte I, il veto sulla nomina di Paolo Savona al dicastero dell’Economia sollevò un vivo dibattito, in cui vi fu chi autorevolmente sostenne che il veto sulla proposta ministeriale potesse essere posto ogniqualvolta vi fossero “interessi costituzionalmente rilevanti” affidati alle cure del Capo dello Stato⁵⁰.

La variazione nelle forme dell’intervento presidenziale – ora manifesto, ora nascosto, eppure certamente continuo – non aiutano a tracciare delle valide risposte.

È evidente che il Presidente Mattarella sia particolarmente sensibile all’armonia con l’ordinamento europeo (come ben dimostrato, appunto, dal caso Savona). Si tratta di una chiara opzione (di carattere politico-culturale, ancor prima che costituzionale) che però segnala uno stridore: gli interessi connessi all’appartenenza eurounitaria hanno la peculiarità di “autotutelarsi”, anzitutto tramite il potere giudiziario. L’esempio della proroga delle concessioni commerciali è piuttosto istruttivo: la disapplicazione di norme interne contrastanti con il diritto europeo, nelle

⁴⁸ A. D’ANDREA, *Conclusioni: quel che ancor resta del Capo dello Stato...*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, cit., 278 ss.; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, 1 ss.; M. GORLANI, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 188 ss.; M. MANETTI, *Capo dello Stato*, cit., 137 ss. Per una ricostruzione recente del dibattito dottrinale v. I. PELLIZZONE, voce *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del diritto – I tematici*, V, Milano, Giuffrè, 2023, 877 ss.

⁴⁹ Per una critica alla concezione del Presidente come organo di garanzia v. per tutti M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Nomos – Le attualità nel diritto*, n. 1, 2017, 23 ss.

⁵⁰ E. CHELI, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2018, 671 ss., il quale evidenzia come la proposta del Presidente del Consiglio «non sia vincolante» e come il Presidente della Repubblica possa opporre il suo rifiuto allorché la persona designata possa «*ledere uno specifico interesse costituzionale affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato*». A stretto rigore, gli unici interessi costituzionali affidati alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato sono la difesa e l’indipendenza del potere giudiziario, che si esternano nel comando supremo delle forze armate e nella presidenza del Consiglio supremo di difesa, da un lato, e nella presidenza del Consiglio superiore della magistratura, dall’altro.

mani dei giudici, è la più forte garanzia della primazia delle fonti europee e, di per sé, la lettera pubblica del Presidente non aggiunge niente di più a quanto possono fare efficacemente le giurisdizioni interessate.

Discorso non molto diverso vale per la lettera sui benefici per le vittime dei cedimenti stradali: le interpretazioni indicate dal Presidente – senza sciogliere il dubbio sul mancato rinvio, date le molteplici incostituzionalità segnalate – sono tutto sommato operazioni ermeneutiche che potevano essere compiute agilmente dai giudici comuni investiti della questione e a cui il Presidente dà un *imprimatur* preventivo.

Viceversa, gli interventi qualitativamente più rilevanti – dati anche i diversi interessi in gioco, a partire dalle libertà fondamentali – restano ammantati dalla riservatezza, consacrata dalla sent. n. 1 del 2013⁵¹, che, come una coltre impenetrabile, attornia il Quirinale ed è perforabile solo quando alla Presidenza pare opportuno.

Se è indubitabile che la sovraesposizione mediatica del Capo dello Stato⁵² si sia almeno parzialmente ridotta durante la presidenza “discreta” di Sergio Mattarella, non è men vero che essa rimane assai operosa⁵³. Tuttavia, non pare corretto equiparare questa regressione ad una “neutralizzazione” degli interventi presidenziali. D’altra parte, come è stato ben sottolineato, nessun Presidente della Repubblica ha mai fatto regredire il suo ruolo e la sua sfera di influenza⁵⁴, anche se esercitati sotto il manto della neutralità. Ed è il caso di sottolineare che la preferenza di uno strumento informale (la lettera di accompagnamento) rispetto ad uno strumento formale (il messaggio, semplice o di rinvio) non serve a realizzare questa neutralità, ma esclude il circuito della rappresentanza nella sua interezza dal formale coinvolgimento rispetto agli interventi correttivi della legislazione che sono richiesti dal Presidente.

L’informalità si riduce quindi ad *informatà*, ad assenza delle forme costituzionali prestabilite anche per il Capo dello Stato.

⁵¹ A seguito della quale sentenza ci si domandò, con giusta ironia, se fossimo ancora in un ordinamento repubblicano: cfr. F. FERRARI, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi*, n. 13, 2013, 1 ss.

⁵² M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale*, cit., *passim*.

⁵³ A. LAURO, *Storia breve del primo settennato Mattarella: un presidente nel “parlamentarismo fluido”*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, cit., 37 ss.

⁵⁴ G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, Mucchi, 2015, 147: «Nessun Presidente, infatti, al di là delle dichiarazioni di facciata, ha interpretato le proprie prerogative in senso riduttivo e le conquiste ottenute anche a prezzo di strappi e forzature costituzionali da Presidenti iperinterventisti hanno nel tempo perso il legame con la loro genesi storica e sono state definitivamente incamerate nell’arsenale quirinalizio».

È interessante rileggere a questo proposito le parole di Paolo Biscaretti di Ruffia in una voce enciclopedica dedicata proprio al messaggio presidenziale, che sembra ben rappresentare l'attitudine del Presidente Mattarella. L'A. sosteneva che il Capo dello Stato non dovrebbe «mai esporsi sul piano politico per non determinare – attraverso la discussione che inevitabilmente ne nascerebbe – un'eventuale menomazione di quel prestigio (legato alla sua qualità di supremo esponente dell'unità nazionale) che soltanto qualora rimanga perennemente intatto sarà in grado di consentirgli di intervenire, con piena efficacia, nelle situazioni difficili nelle quali la Nazione potrebbe venire a trovarsi: mantenendo, così, il suo decisivo intervento sempre al di fuori e al di sopra delle parti in competizione»⁵⁵.

Oggi non è chiaro stabilire quando vi debba essere il “decisivo intervento” del Capo dello Stato e, soprattutto, il prestigio dell'istituzione va mantenuto intatto non per agire nell'ombra, ma per intervenire «con piena efficacia» quando la situazione lo richieda. In un ordinamento democratico, questa piena efficacia non può essere ricercata nel segreto, ma in una qualche forma di *pubblicità minima* che spieghi ai cittadini – che restano, nel loro essere popolo, gli unici “sovrani” – le ragioni di certe scelte, consentendo che esse siano dibattute. Si tratta, del resto, di una forma altrettanto minima di *responsabilità politica* che grava sul Capo dello Stato⁵⁶, a fronte della sua *irresponsabilità giuridica*, che tanto più va riaffermata nel momento in cui la latitudine dei poteri presidenziali e gli interventi (pubblicizzati o meno) del Presidente si sono moltiplicati.

Non si vede, peraltro, come il prestigio del Presidente possa essere intaccato da una più ampia condivisione del suo operato, che, semmai, può confermare pubblicamente l'importanza e la delicatezza del suo ruolo.

⁵⁵ P. BISCARETTI DI RUFFIA, voce *Messaggio*, in *Enciclopedia Giuridica*, XX, Roma, Treccani, 1990, 4 ss.

⁵⁶ Sulla responsabilità politica “diffusa” del Capo dello Stato, attivata anzitutto dalla critica delle sue azioni o mancanze v. G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 1362 ss. Sulla più recente fase storica v. E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli, 2015, 172 ss.