



2024 FASCICOLO I

Antonio Ruggeri

**La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca,
ovverosia quando si modifica la Costituzione per tornare...
all'originario dettato (nota minima su una vicenda anomala)**

8 aprile 2024

**IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO**



Antonio Ruggeri

La controfirma ministeriale e il gioco dell'oca, ovvero sia quando si modifica la
Costituzione per tornare... *all'originario dettato*
(nota minima su una vicenda anomala)*

ABSTRACT: *The essay is inspired by an amendment aimed at innovating Article 89 of the Constitution, granting the President of the Republic the authority to issue his own acts without the requirement of government countersignature. It aims to underscore how the current provision already affords this opportunity to the Head of State. Therefore, the amendment in question concerns the Living Constitution, rather than solely the existing one.*

Singolare, per vero, la vicenda qui fatta oggetto di un succinto commento e che ha riguardo ad un emendamento, il 2.0.1 (testo 3), proposto dal sen. Pera al disegno Meloni relativo al c.d. premierato elettivo, che ha peraltro creato non poco imbarazzo in seno allo schieramento di maggioranza cui lo stesso parlamentare appartiene¹, a norma del quale l'art. 89 della Carta dovrebbe sgravare della controfirma «la nomina del Presidente del Consiglio, la nomina dei giudici della Corte costituzionale, la concessione della grazia e la commutazione delle pene, il decreto di indizione delle elezioni e dei referendum, i messaggi al Parlamento e il rinvio delle leggi alle Camere». Il disposto ha subito attratto l'attenzione di una sensibile dottrina che ha espresso stupore per il silenzio serbato dagli studiosi nei suoi riguardi², giudicando l'innovazione in parola, qualora dovesse andare in porto, di portata storica. Non saprei francamente dire se siffatta qualifica sia, o no, appropriata; di certo, il considerevole rilievo della norma suddetta non si discute: aggiungo, più ancora nella presente congiuntura e nel contesto normativo in cui essa è destinata ad iscriversi ed a produrre effetti, segnati dal processo riformatore in corso.

Giustamente F. deplora alcune mancanze esibite dalla previsione in commento³, che ai miei occhi appaiono ancora più vistose, con specifico riguardo allo scioglimento anticipato



¹ ... a motivo della circostanza che – come si dirà a momenti – l'innovazione proposta, spianando la via ad autonome determinazioni del Presidente della Repubblica, comporta il recupero di margini di manovra a beneficio di quest'ultimo che, di tutta evidenza, la riforma Meloni non vuole che gli siano concessi.

² C. FUSARO, *Il silenzio dei costituzionalisti e l'emendamento Pera sulla controfirma*, in [Astrid](#), 5/2024, 5 aprile 2024.

³ ... e anche, per vero, alcune inclusioni, in specie quella relativa alla concessione della grazia ed alla commutazione delle pene, non “rassegnandosi” – dice l'a. – a fronte dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale che le riporta alla sfera di competenza del Capo dello Stato.



delle Camere, nell'assunto da molti studiosi (ed io fra questi) condiviso della natura sostanzialmente presidenziale del decreto che vi fa luogo⁴. È vero che la natura dell'atto è – come si sa – *ab antiquo* oggetto di animati e ad oggi non sopiti dibattiti, riportandosi la stessa da parte di un'accreditata dottrina, cui anche Fusaro aderisce, alla categoria degli atti duumvirali. Una tesi, questa, che, però – come si è tentato di mostrare in altri luoghi⁵ – ritengo sia da respingere in radice, per la elementare ragione che non si vede come possano mai fondersi e ricondursi ad unità significativa due volontà in tutto eterogenee: quella di cui si fa portatore il Presidente della Repubblica, quale organo di garanzia, e l'altra manifestata dal Governo, organo di direzione politica. A tacer d'altro, dunque, la teoria degli insiemi, evidentemente poco apprezzata dagli studiosi di diritto, non lo consente⁶.

Si potrebbe, poi, astrattamente immaginare che si sia inteso rimuovere la controfirma unicamente per alcuni atti sostanzialmente presidenziali e non per tutti, ma resterebbe da chiarire la ragione di questa misteriosa selezione.

Come che stiano al riguardo le cose, è da chiedersi come valutare l'innovazione in discorso. Dico subito (e senza riserva alcuna): con favore; e ancora meglio si farebbe se la si estendesse appunto *expressis verbis* allo scioglimento delle Camere⁷. Plurime ragioni depongono in tal senso, tra le quali, in primo luogo, quella di recuperare a beneficio della Costituzione la forza normativa che, per una singolare lettura dell'art. 89, aveva (ed ha), a conti fatti, smarrito.

L'emendamento in parola, infatti, per come io lo vedo, punta a modificare la Carta al fine di tornare, come nel gioco dell'oca, alla partenza, vale a dire alla... *lettera* della Carta stessa

⁴ Non è, al riguardo, privo d'interesse rilevare che lo stesso Pera, nella versione 2 dell'emendamento in parola, include di seguito alla nomina dei giudici costituzionali altresì «il decreto di scioglimento delle Camere, salvo che lo scioglimento non costituisca atto dovuto».

⁵ ... tra i quali, specialmente, il mio *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli - A. Pugiotto - P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Jovene, Napoli 2009, 693 ss., nonché nei *Paper* di [Forum di Quaderni costituzionali](#).

⁶ Delle due, infatti, l'una: o l'atto è espressivo di valenza politica, ed allora non si giustifica il concorso del Capo dello Stato alla sua formazione; ovvero è portatore di istanze di garanzia, ed allora non si spiega l'apporto del Governo.

Ora, con specifico riguardo al decreto di scioglimento anticipato, plurime ragioni depongono nel senso di escluderne la paternità da parte del Governo, perlomeno secondo modello; poi, è pur vero che sempre (o quasi) a spingere verso l'adozione di siffatta misura gravida di implicazioni politiche sono le stesse forze politiche di maggioranza che, dando luogo ad una crisi di governo non ricomponibile in alcun modo, obbligano il Capo dello Stato a prendere atto della situazione qual è ed a far luogo all'anticipata chiusura della legislatura.

⁷ Opportuna, ad ogni buon conto, la scelta di menzionare uno dopo l'altro gli atti esenti da controfirma, anziché far luogo ad una indicazione generica, comprensiva di ogni atto sostanzialmente presidenziale; ciò che di sicuro porterebbe all'esito di ridare fiato ad antiche controversie in merito alla natura di alcuni atti, perlomeno appunto dello scioglimento (e, forse, pure di altri).



che era (ed è) rimasta priva di effetti⁸, quanto all'obiettivo avuto di mira di circoscrivere la controfirma ai soli atti sostanzialmente non presidenziali (e, segnatamente, a quelli governativi); ed a ragione, dal momento che è solo per essi che si avverte il duplice bisogno, appagato grazie alla pluralità delle sottoscrizioni, per un verso, di attestarne la paternità e, per un altro verso, di dare riscontro dell'avvenuto controllo presidenziale al fine di mettere la Carta al riparo – fin dove possibile⁹ – dai *vulnera* ad essa recati dalle decisioni del Governo, in ispecie da quelle cariche di valenza politica.

Di contro, la pluralità delle firme in relazione agli atti sostanzialmente presidenziali, oltre a comportare un vistoso aggiramento del dettato costituzionale¹⁰, conduce all'esito aberrante di fare di uno dei decisori politici, il Governo, un anomalo garante avverso eventuali scostamenti dall'alveo costituzionale di uno dei massimi organi di garanzia, il Presidente della Repubblica. Ciò che, però, può aversi solo col costo di un vistoso snaturamento dei ruoli, peraltro rilevato già da tempo da una dottrina assai autorevole¹¹, a fronte del quale, ad ogni buon conto, l'ordinamento non resta comunque – come si sa – sguarnito di garanzie¹².

V'è, però, di più; ed è bene che se ne abbia piena avvertenza.

Qui, il discorso si porta al cuore del rapporto tra regole di diritto e regolarità della politica.

Muovendo, infatti, dall'assunto della tipicità dei ruoli, rispettivamente esercitati dal Capo dello Stato e dal Governo, e, perciò, della diversa valenza delle loro sottoscrizioni, il riscontro che se ne abbia nel medesimo atto testimonia che in occasione della sua confezione è stato concesso uno spazio assai ampio (aggiungo: *eccessivamente* ampio) al dispiegarsi di regole non scritte, perlopiù aventi natura convenzionale, riguardanti i rapporti, continuamente cangianti a seconda delle circostanze, tra gli organi in parola. Un dato, questo, come si sa,

⁸ E, invero, per quest'aspetto, come si viene dicendo, l'atto che incorpora la modifica in commento ha, seppur inconsapevolmente (e, forse, contro la stessa intenzione del proponente), natura di atto d'interpretazione autentica.

⁹ Si dovrebbe, per vero, qui tornare a trattare della vessata questione concernente le modalità ed i limiti dei controlli presidenziali a finalità di garanzia, in ispecie di quelli riguardanti gli atti governativi, e, dunque, sarebbe opportuno nuovamente chiedersi perché mai, mentre il sindacato sulle leggi ha modo di manifestarsi alla luce del sole a mezzo del rinvio delle stesse, quello sugli atti del Governo è obbligato a svolgersi per vie sotterranee e in modi misteriosi; ma, di ciò, chiaramente, in altri luoghi.

¹⁰ La lettura concretamente affermatasi, infatti, non costituisce un mero sviluppo delle potenzialità espressive racchiuse nell'enunciato costituzionale bensì – piaccia o no, è doveroso ammettere – una sostanziale riscrittura dello stesso.

¹¹ Penetrante – come si ricorderà – la critica di C. ESPOSITO, *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, X (1962), 295, in nt. 42, mirabilmente racchiusa dentro l'immagine del gioco di guardie e ladri al quale darebbero vita gli organi suddetti, alternandosi nei ruoli a seconda appunto della natura dell'atto di volta in volta post in essere.

¹² ... da quella *soft* del ricorso davanti alla Consulta, specie in sede di conflitto di attribuzione, a quella *hard* della messa in stato di accusa.



assai noto e fatto oggetto di una messe copiosa di scritti di vario orientamento¹³. Ed è bene rimarcare che, accanto agli innegabili benefici discendenti dalla “cooperazione” interorganica – com’è stata in modo generico ed omnicomprensivo (e, forse, pure eufemisticamente) chiamata – ed attestata dalla pluralità delle firme, possono altresì aversi non pochi, parimenti innegabili, inconvenienti, il più rilevante dei quali è quello di una innaturale commistione dei ruoli, in specie di indebite pressioni esercitate a carico dell’organo per Costituzione competente all’assunzione della decisione da parte dell’altro organo, del cui apporto il primo ha comunque bisogno. La questione, in specie, si pone in termini di particolare gravità con riguardo agli atti che danno voce a prestazioni di garanzia rese dal Capo dello Stato. Non si pone, invece, in relazione agli atti espressivi della volontà del Governo, dal momento che, secondo modello, è su di essi che si impone il previo controllo da parte del Capo dello Stato, o, meglio, può anche ammettersi, se si vuole, che la questione stessa pur sempre si ponga anche per tali atti ma che il Costituente, all’esito di un bilanciamento tra ciò che eccezionalmente può aversi e ciò che di norma quotidianamente (e fisiologicamente) si ha, ha optato per il secondo corno dell’alternativa, non potendosi comunque fare a meno di un previo sindacato a finalità di garanzia su decisioni gravide di valenza politica adottate dal Governo.

Sia chiaro. La fluidità delle relazioni sia interorganiche che intersoggettive è pur sempre una risorsa preziosa di cui la Carta (e, con essa, l’intero ordinamento) non può privarsi, anche e specificamente per il suo tramite dandosi costante alimento alla Carta stessa nel “moto” perenne che la connota e nello sforzo in modo incessante prodotto di calarsi e farsi valere nell’esperienza¹⁴. Innegabile è, tuttavia, il bisogno di mettere la tipicità dei ruoli al riparo da insidie che potrebbero persino portare al loro capovolgimento. La separazione dei poteri non è una sorta di *optional* di cui, volendo, possa farsi a meno; è (e resta) un principio di struttura identificante gli ordinamenti costituzionali (nell’accezione propria e rigorosa del termine) e,

¹³ Per tutti, richiamo qui solo gli studi pionieristici di G.U. RESCIGNO, in specie i suoi *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova 1972; *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Pol. dir.*, 4/1997, 499 ss., e *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 1 ss. V., inoltre, almeno, i contributi offerti dal convegno AIC del 17-18 ottobre 2014 su *Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 2015, nonché gli altri al convegno del Gruppo di Pisa svoltosi a Napoli il 14 e 15 giugno 2019 su *Partiti politici e dinamiche della forma di governo*, a cura di S. Staiano - G. Ferraiuolo - A. Vuolo, Editoriale Scientifica, Napoli 2020, e al convegno AIC di Brescia del 27 e 28 ottobre 2023 su *Le dinamiche della forma di governo nell’Italia repubblicana*, alcuni dei cui contributi possono vedersi in *Rivista AIC*.

¹⁴ Del moto della Costituzione ha – come si sa – particolarmente discusso M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 1° marzo 2013; di “evoluzione” preferisce invece dire A. SPADARO, *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, 3/1998, 343 ss.



perciò, qualificante le liberal-democrazie, secondo la mirabile formula di sintesi che trovasi racchiusa nell'art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789¹⁵.

Ora, questo bisogno – come si diceva – è ancora più intensamente avvertito nella stagione presente, segnata da una iniziativa di riforma del sistema, idonea a lasciare un segno marcato non soltanto sulla forma di governo ma sulla stessa forma di Stato, qual è quella volta alla introduzione del premierato elettivo.

Non intendo trattarne ora qui *ex professo*, anche per non ripetere cose già altrove dette¹⁶. Certo si è, ad ogni buon conto, che la marcata sottolineatura del ruolo del Presidente del Consiglio, di palmare evidenza nel testo di riforma messo a punto dal Governo Meloni, rende ancora più impellente l'esigenza di mettere al riparo il Capo dello Stato da indebite pressioni da parte del Governo (e, segnatamente, appunto del suo vertice) alle quali potrebbe andare incontro in occasione dell'adozione di scelte che a lui soltanto sono (e *devono* restare) riservate. Dopo (e per effetto del)la riforma, infatti, i confini del campo entro cui il Presidente della Repubblica può far luogo ad apprezzamenti discrezionali, nondimeno pur sempre fermamente orientati all'obiettivo della salvaguardia della Costituzione, si restringono in vistosa misura: è questo un dato obiettivo incontrovertibile, malgrado le tranquillizzanti attestazioni di segno opposto venute dall'autore della riforma e dai suoi benevoli *laudatores*. Il recupero di alcune porzioni del campo stesso, già oggi e più ancora domani esposte alla indebita occupazione da parte del Governo, risponde ad un bisogno del cui appagamento – come si è tentato di mostrare – la Costituzione non può privarsi, in vista della sua ottimale affermazione, alle pur difficili (forse, per vero, proibitive) condizioni di contesto. Certo, rimane insoluto il *punctum crucis* dello scioglimento anticipato delle Camere che è fatto oggetto – come si sa – di una nuova disciplina volta a degradarlo ad oggetto di una competenza – per dir così – a scatto automatico, minutamente regolata in ogni suo passaggio e, a conti fatti, svuotata della carica di discrezionalità in essa originariamente racchiusa¹⁷. Ci

¹⁵ Il cruciale rilievo del principio in parola è stato, da varie angolazioni e con esiti teorico-ricostruttivi parimenti diversi, messo opportunamente in evidenza, ancora da ultimo, dai contributi all'incontro di studi svoltosi a Siena il 14 marzo 2024 su *La separazione dei poteri nello stato contemporaneo. In ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi*.

¹⁶ Ragguagli a riguardo del mio punto di vista, fortemente critico, possono, volendo, aversi dai miei [La riforma Meloni e le sue stranezze, al bivio tra evoluzione istituzionale ed involuzione autoritaria](#), in questa [Rivista](#), 2023/III, 20 novembre 2023, 1009 ss., e *Il premierato secondo il disegno Meloni: una riforma che non ha né capo né coda e che fa correre non lievi rischi*, in [Diritto pubblico europeo](#), *Rassegna on-line*, 2/2023, forum *Elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri*, 4 dicembre 2023, LXI ss.

¹⁷ Il punto è ampiamente rimarcato nella copiosa letteratura sullo scioglimento, a riguardo del quale faccio qui richiamo solo dei corposi contributi di P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, I, *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, e II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano 1984 e 1988. V., inoltre, tra i contributi di respiro monografico, almeno, M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere – dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Cedam, Padova 2008; S. LEONE, *Contributo allo*



si può chiedere, per vero, se possano darsi casi diversi da quelli cui fa riferimento la riforma Meloni che possano ugualmente dar modo al Capo dello Stato di decidere se far luogo allo scioglimento. Un'accreditata dottrina – come si sa – se n'era prefigurata l'esistenza, con specifico riguardo all'acclarata carenza di rappresentatività delle Camere, di cui sia indice ad es. lo svolgimento di elezioni regionali a tappeto che denotino un mutamento nei rapporti di forza tra maggioranza ed opposizioni. Ad ogni buon conto, questa ipotesi teorica di per sé non ha trovato riscontro; altro discorso è che la maggioranza in una congiuntura siffatta si dissolva: nel qual caso – come si vede – si torna all'ipotesi sopra ragionata.

Similmente peraltro si ha, per questo verso, con riguardo all'altra competenza, un tempo provvista di considerevole rilievo, relativa alla individuazione della personalità cui affidare l'incarico di formare il Governo (ma per quest'ultima competenza – com'è noto – molto dipende, per ciò che attiene al potere sostanziale di scelta, dalle condizioni politiche in cui lo stesso è esercitato e, prima ancora, dalla disciplina elettorale, variamente idonea ad incidere sulle stesse)¹⁸. Un ultimo, succinto rilievo a riguardo della spinosa, antica questione di ordine generale relativa al rapporto tra Costituzione vigente e Costituzione vivente. La prima, infatti, si ritiene comunemente essere interamente assorbita dalla seconda che ad essa si sovrappone, coprendo per intero il campo materiale dalla stessa riguardato. Come qui pure si è tentato di argomentare, le cose però non stanno (o, meglio, non *dovrebbero* stare) affatto così, la Costituzione formale essendo pur sempre dotata di risorse nascoste che è in grado, alla bisogna, di esibire e far valere nell'esperienza. L'antico detto "*Torniamo allo statuto*" può, infatti, in ogni tempo, dimostrarsi di scottante attualità, senza che a prima impressione si renda allo scopo necessario innovare alla Carta, trattandosi piuttosto di esplicitarne le potenzialità espressive e portarle ad effetto. Eppure, non può tacersi che, senza l'innovazione stessa, è pressoché certo che la Costituzione vivente avrebbe seguito (e seguirebbero) a svolgersi lungo il solco fin qui tracciato.

studio dello scioglimento anticipato nel sistema costituzionale, Giuffrè, Milano 2016; F.R. DE MARTINO, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Camere. L'era post-partita*, Editoriale Scientifica, Napoli 2019.

¹⁸ Non è dato, ad ogni buon conto, di capire se e di quali margini di discrezionalità il Capo dello Stato si troverà provvisto con la riforma Meloni per ciò che attiene alla eventuale scelta del parlamentare, al posto del Presidente del Consiglio dimissionario, cui affidare l'incarico di formare il Governo.