



2025 FASCICOLO II

Mario Panebianco

**Considerazioni minime sul
Comunicato della Presidenza della Repubblica del 15 aprile 2025**

2 maggio 2025

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



Mario Panebianco
Considerazioni minime sul Comunicato della Presidenza della Repubblica
del 15 aprile 2025*

SOMMARIO: 1. – Premessa. – 2. Il Comunicato della Presidenza della Repubblica del 15 aprile 2025. – 3. La promulgazione della legge, oggi: in vece di una conclusione.

ABSTRACT: *The article proposes some minimum general considerations on the promulgation of the law starting from a recent Press release of the Presidency of the Republic, which is part of a consolidated practice.*

1. Premessa

Il Presidente della Repubblica ha promulgato in data 15 aprile 2025 una legge approvata dal Parlamento con ampia maggioranza in data 20 marzo¹ ed ha inviato al Presidente del Consiglio ed a quelli di Camera e Senato una Lettera della quale si trova riscontro in un [Comunicato](#)².

Tale ultimo è il più recente tassello del rapporto fra il capo dello Stato e la legge³ che, nella presidenza in corso, si sostanzia, per quanto ricostruibile, in un rinvio della legge al Parlamento⁴ e in sette prassi di promulgazione con “motivazione contraria” o “dissenziante”.



Mario Panebianco è Professore associato di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Salerno.

¹ Trattasi del [testo di legge](#) recante “Benefici in favore delle vittime di eventi dannosi derivanti da cedimenti totali o parziali di infrastrutture stradali o autostradali di rilievo nazionale” approvato dal Senato il 21 novembre 2024 e dalla Camera il 20 marzo 2025.

² Trattasi del [Comunicato](#): “Il Presidente Mattarella ha promulgato la legge in favore delle vittime di eventi dannosi e ha inviato una lettera ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio” (Roma, 15 aprile 2025).

³ Da ultimo, anche in prospettiva più sistematica, G. AZZARITI, *Appunti per le lezioni. Parlamento. Presidente della Repubblica. Corte costituzionale*, Torino, 2025; G. MAROLDA, *Dietro le quinte del Quirinale. Una prospettiva di indagine della posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Bologna, 2024; G. PASSARELLI, *Il Presidente della Repubblica in Italia*, Torino, 2022; I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enc. del dir., Potere e Costituzione*, Milano 2023, 877 ss; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022; M. TEBALDI, M. CALABRESU, *Sul palco del Quirinale. Il capo dello Stato nella Seconda Repubblica*, Roma, 2024; M. VOLPI, *La forma di governo parlamentare in Italia tra problemi di funzionamento e squilibrio tra poteri*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo, Rivista trimestrale*, 1/2024, 259 ss.

Su altri analoghi Comunicati della Presidenza della Repubblica, sia consentito rinviare a M. PANEBIANCO, [Brevi considerazioni sul Comunicato della Presidenza della Repubblica del 1° dicembre 2023](#), in questa [Rivista](#), 2023/3, 1072 ss, nonché alla bibliografia ivi richiamata.



Il [Comunicato](#) presenta spunti generali e particolari di riflessione, soprattutto rispetto alla scelta del Presidente e dei suoi uffici di non rinviare le leggi alle Camere per un'ulteriore deliberazione *ex art. 74 Cost.* Ha rilevato o è rilevante che il capo dello Stato ha già esplicitato a più riprese la sua "dottrina", cioè che rilevate "evidenti incostituzionalità" *possono* essere ritenute ragioni ostative alla promulgazione di una legge⁵?

2. Il Comunicato della Presidenza della Repubblica del 15 aprile 2025

Il [Comunicato](#), dopo avere dato atto delle buone ragioni alla base della scelta legislativa, segnala "taluni punti che non appaiono in linea con principi e norme della Costituzione". L'esordio è quindi nel senso della presenza delle citate "evidenti incostituzionalità", secondo un tono costituzionale che permane nell'intero testo.

I *rilevi* iniziali sono di "portata generale", infatti: "Suscita in primo luogo riserve la limitazione dei benefici previsti alla sola ipotesi di "vittime di eventi dannosi derivanti da cedimenti totali o parziali di infrastrutture stradali o autostradali di rilievo nazionale". A parte l'incertezza interpretativa della categoria di infrastruttura "di rilievo nazionale" che non risulta di agevole determinazione, non è ragionevole e contrasta con il principio di eguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione l'esclusione di analoghi benefici nel caso di vittime di cedimenti di altre sedi stradali. Appare quanto meno fortemente dubbia anche la conformità al principio di eguaglianza della decisione di limitare i benefici ai casi di cedimenti stradali".

⁴ In data 27 ottobre 2017 il capo dello Stato ha rinviato alle Camere per una nuova deliberazione la legge recante "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo", che presentava profili di evidente incostituzionalità, per l'irragionevole disparità di trattamento derivante dal differente regime punitivo penale della medesima condotta, in forza di criteri sproporzionati e disomogenei. Ciò, in violazione dell'art. 3 Cost e del diritto internazionale pattizio, poi dell'art. 117, comma 1 Cost.

⁵ Quella che è definibile come "dottrina Mattarella" si sostanzia in due contributi. Il primo è *Intervento al Convegno "25 anni di Osservatorio Permanente Giovani-Editori"*, Roma, 15 aprile 2025 in cui il capo dello Stato dichiara: "Più volte mi è avvenuto di promulgare una legge che non condivido. Che ritengo sbagliata, anche inopportuna. Ma è stata approvata dal Parlamento, dalla Camera e dal Senato, e io ho il dovere di promulgarla. Soltanto in un caso *posso* non farlo: quando rilevo che in quella legge, in quel testo approvato dalle Camere vi sono evidenti contrasti con la Costituzione".

In precedenza, in occasione del rinvio di una legge recante "Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti-persona, di munizioni e submunizioni a grappolo" in data 27 ottobre 2017, il Presidente rinviene nei "profili di evidente illegittimità costituzionale", le ragioni che possono legittimare un rinvio della legge alle Camere.



La prima serie di obiezioni richiama esplicitamente incertezze interpretative, irragionevolezza e problemi di compatibilità con il principio di uguaglianza.

Il [Comunicato](#) prosegue in maniera puntuale ed incalzante, mantenendo il tono costituzionale ed esplicitando altri tre distinti *rilievi* su specifiche previsioni della legge che da vicino riguardano non solo diritti patrimoniali, ma anche diritti personali e – latamente – relativi alla sfera “familiare”.

Per quanto riguarda l’articolo 2, comma 4, lettera b): “il testo va necessariamente interpretato nel senso che beneficiari dell’elargizione devono intendersi tutti i figli di ciascuna vittima, ivi inclusi quelli da rapporti di convivenza o di unioni civili. In caso contrario, si opererebbe un’inaccettabile discriminazione tra i figli delle vittime sulla base dello stato civile dei genitori, in aperto contrasto con l’articolo 3 della Costituzione”.

Per quanto concerne l’articolo 2, comma 4 – si legge ancora -: “nel definire l’ordine di priorità per l’attribuzione dell’elargizione spettante ai parenti delle vittime, alla lettera c), colloca la persona stabilmente convivente o l’altra parte dell’unione civile al terzo posto, dopo aver menzionato, alla lettera a), il coniuge e, alla lettera b), i figli. Tale collocazione appare

discriminatoria.

La giurisprudenza costituzionale ha costantemente riconosciuto i diritti derivanti dalla convivenza stabile e dalle unioni civili, quali “rapporti ormai entrati nell’uso”, “comunemente accettati accanto a quello fondato sul vincolo coniugale” e normativamente riconosciuti (sentenze [n. 8 del 1996](#), [n. 140 del 2009](#), [n. 213 del 2016](#), nn. [10](#) e [148 del 2024](#)), affermando che ai conviventi di fatto e alle parti delle unioni civili - intese come tali “due persone maggiorenni unite stabilmente da legami affettivi di coppia e di reciproca assistenza morale e materiale” - vanno riconosciute le stesse prerogative patrimoniali e partecipative del coniuge, pena l’illegittimità costituzionale, per violazione dell’articolo 3 della Costituzione, delle norme che differenzino i summenzionati rapporti senza adeguata, comprovata e ragionevole motivazione”.

Il [Comunicato](#) prosegue evidenziando che: “l’articolo 2, comma 5, al fine dell’attribuzione dell’elargizione, equipara al coniuge il convivente stabile nel solo caso in cui vi siano figli minori nati dal rapporto di convivenza. La disposizione non appare tenere conto della giurisprudenza costituzionale, appena indicata, che ne esige l’equiparazione anche in assenza di figli minori. Priva di ragionevolezza è inoltre la mancata equiparazione al coniuge anche della parte dell’unione civile al quale l’ordinamento riconosce, del resto, una maggiore tutela rispetto al convivente stabile”.

Di diverso tenore è un ulteriore *rilievo*, relativo al sistema delle fonti del diritto oggettivo, che amplia lo spettro delle argomentazioni quirinalizie. Nella Presidenza in corso il capo dello Stato ha avuto modo di evidenziare alcune criticità con particolare riferimento all’utilizzo del decreto legge ed al relativo *iter* di conversione. Il [Comunicato](#) stavolta richiama, nell’ambito del notissimo fenomeno della crisi della legge, il rapporto fra fonti primarie e fonti



secondarie, la “fuga” verso tali ultime. L’art. 4 della legge - prosegue il testo –: “demanda a norme secondarie il compito di individuare gli eventi dannosi – presenti e futuri – nonché i soggetti aventi diritto ai benefici economici previsti, attribuendo a tali fonti ampio margine di discrezionalità. Tale previsione non appare in linea con il sistema costituzionale. Come costantemente affermato dalla Corte costituzionale la fonte primaria deve assicurare una disciplina sufficientemente dettagliata della materia in ordine ai criteri di esercizio della discrezionalità amministrativa, (ad esempio, sentenze [n. 4 del 1977](#), [n. 198 del 2021](#) e [n. 192 del 2024](#))”.

L’ultimo *rilievo*, collegato al precedente, amplia ulteriormente il prisma e riguarda la copertura finanziaria. Essa è richiamata non più nel senso che la sua mancata presenza nella legge è elemento che può legittimare un rinvio presidenziale alle Camere per un’ulteriore deliberazione, ma nel senso, più di merito, che la limitatezza delle risorse a copertura pregiudica la discrezionalità del legislatore e rende di più incerta attuazione la parte di programma di giustizia sociale che il Parlamento intende perseguire⁶. Il capo dello Stato, quindi, compie un passo in avanti, di merito, in ordine alla individuazione di spese costituzionalmente – se non necessarie – adeguate per la effettiva tutela dei diritti individuali.

Il testo in analisi si conclude invitando il legislatore “a valutare interventi integrativi e correttivi”. Ciò anche in conformità se non ad un vero e proprio modello di garanzia costituzionale, almeno ad alcuni parametri ricorrenti, delineati in alcuni arresti della Corte Costituzionale e richiamati dal Presidente.

3. La promulgazione della legge, oggi: in vece di una conclusione

Il [Comunicato](#) comprova che il capo dello Stato interpreta l’inciso dell’art. 74 - “[...] può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione” - attribuendo al verbo modale-servile un’accezione davvero ampia. E’ la discrezionalità in sè del potere del Presidente la chiave di lettura che rende gli elementi della mancata copertura finanziaria e dell’evidente incostituzionalità tanto critici da *poter* sostanziare un rinvio.

I citati elementi, mai come nel caso in questione, hanno ad oggetto materie più che sensibili quali i diritti patrimoniali e personali dei figli nati fuori - ed a prescindere - dal matrimonio, delle parti dell’unione civile e di una relazione in termini di stabile convivenza.

⁶ Il [Comunicato](#), infatti, evidenzia che: “Va considerato, inoltre, che la legge è finanziata attraverso limiti di impegno – 7,1 milioni per il 2025 e 1,6 milioni a decorrere dal 2026 – e il disporre di risorse limitate rende ancora più problematico l’esercizio della predetta discrezionalità al fine di garantire il soddisfacimento dei diritti”.



Il capo dello Stato sceglie di richiamare il legislatore ad un'interpretazione più conforme a Costituzione di alcuni fondamenti del diritto di famiglia odierno.

Le ragioni di incostituzionalità sono rappresentate in modo evidente e con un'inusuale motivazione che ha attinto in profondità ed a più riprese anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale, la quale trova negli atti del Presidente un ulteriore veicolo di circolazione nell'ordinamento.

Il [Comunicato](#) senza intestazione potrebbe indurre l'interprete a ritenere che esso sia il contenuto di un messaggio di rinvio alle Camere più che di una promulgazione "dissenziente", oppure che esso possa essere il nucleo di un possibile ricorso alla Consulta.

Inoltre, il caso ben si inserisce nella prima richiamata "dottrina Mattarella".

Eppure, il capo dello Stato continua a non sospendere l'*iter*, bensì a "salvare" la legge.

Tale esigenza prevalente ha un senso più comprensibile in presenza delle leggi di conversione di decreto-legge e delle leggi cadenzate annuali. Invece, la legge in questione è di natura unitaria-omogenea, la necessità di far produrre effetti all'atto tempestivamente è più affievolita. Ciò, peraltro, smentisce almeno in parte una sorta di differenziazione di leggi da promulgare, recentemente sostenuta in dottrina⁷.

Il Presidente continua a preferire moniti rispetto ad un "segnale forte" alle istituzioni dell'indirizzo politico, sceglie un dialogo istituzionale che in passato ha portato ad una risposta del legislatore almeno in parte adesiva alle modifiche ed alle integrazioni richieste.

Il capo dello Stato considera la promulgazione quale atto che evita un potenziale conflitto; atto "dovuto" non in senso oggettivo, bensì come migliore soluzione concreta; promulgazione parziale non nella forma, ma nei risultati considerati comunque in qualche misura raggiungibili, senza rinvio alle Camere.

Ma vi è di più.

Nonostante l'accettazione che i tratti ed i confini effettivi delle istituzioni monocratiche dipendono essenzialmente dallo stile individuale, dalla loro personale declinazione della legalità e dei rapporti costituzionali in cui sono realmente calati, resta confermata la limitata efficacia della generale funzione di controllo esterno sulla legge⁸.

Eppure, il Presidente della Repubblica possiede strumenti persuasivi e di influenza maggiori rispetto a quelli originabili dalle sentenze monito della Corte costituzionale. In un

⁷ S. CURRERI, *Sull'auto-attribuzione da parte del Presidente della Repubblica del potere di promulgazione parziale dei testi legislativi*, in [laCostituzione.info](#), 8 marzo 2023. Secondo l'Autore "il Presidente promulga o rinvia il testo legislativo se di natura unitaria o omogenea; se invece così non è, il Presidente, è costretto ad una valutazione separata del testo, al termine della quale decide di apporre la propria firma se ritiene ciò che merita di essere promulgato prevalente rispetto a ciò che non lo merita e, per questo, viene sottoposto all'ulteriore attenzione di Parlamento e Governo".

⁸ M. RUOTOLO, *I controlli esterni sul giusto procedimento legislativo. Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in *Quad. cost.* 3/2021, 573 ss.



recente contributo⁹ della stessa, emergono profili utili anche in questa sede allorché si sostiene che: “Talora le pronunce della Corte contengono indicazioni rivolte al legislatore perché intervenga disciplinando determinate materie o specifici aspetti di esse. Queste indicazioni – contenute in pronunce c.d. “monito” – possono prendere la forma di segnalazione, di auspicio, di sollecitazione in un’ottica di leale collaborazione istituzionale. Ma anche quando vi è un monito “ultimativo”, espresso affermando che «non sarebbe tollerabile l’eccessivo protrarsi dell’inerzia legislativa», vi è al fondo un *self-restraint* della Corte che – pur avendo rilevato un vizio di illegittimità costituzionale, ma non dichiarandolo immediatamente, per ragioni di ricadute sistematiche o di bilanciamento complessivo [...] – si astiene dal pronunciare una sentenza caducatoria o additiva per dar tempo al legislatore di porre rimedio. È in questo ambito che si realizza il dialogo tra Corte e legislatore, il quale è sollecitato a intervenire in una determinata materia per regolarne aspetti dove emergano criticità rilevanti come possibili violazioni di parametri costituzionali.[...] Rimane certo il limite, oltre il quale vi è la discrezionalità delle scelte politiche, ma, nella consapevolezza e nel rispetto di questo limite, la Corte è chiamata a dare tutela ai diritti fondamentali e a svolgere la sua missione di giudice delle leggi nel più ampio contesto di leale collaborazione istituzionale”.

Gli atti presidenziali sulla legge e le pronunce della Corte non sono assimilabili, al pari delle rispettive funzioni di garanzia verso la funzione legislativa statale. Tuttavia, il menzionato *self restraint* delle seconde, in ragione di ricadute sistematiche e bilanciamenti complessivi, è idoneo a spiegare anche le ragioni dei richiamati atti informali del capo dello Stato: la prevalente autolimitazione, nonostante le criticità costituzionali, in vista della cooperazione istituzionale che mai è stata infruttuosa.

A mo’ di conclusione, può dirsi che l’applicazione della promulgazione pare segnata.

Non si vuole evocare una Costituzione non più presente, né rimettere in un posto – se esistente - più appropriato il rinvio presidenziale, anche in ragione del suo limitato utilizzo espressione di un equilibrio considerato pacificamente funzionale dalle istituzioni coinvolte¹⁰. Contro la logica del “così sia”, qualcosa può auspicarsi a proposito della promulgazione delle pur pochissime leggi diverse da quelle di conversione di un decreto-legge e da quelle a cadenza annuale, per le quali le ragioni del “realismo” continueranno a prevalere. La rilevata *sussistenza* della mancata copertura finanziaria e degli evidenti profili di *criticità* costituzionale e-o euro-internazionale, nonché la rilevata *sussistenza* di un *vulnus* nell’ordinamento, dovrebbero costituire un *limite giuridicamente meno cedevole* rispetto alla più recente prassi.

⁹ [Riunione straordinaria della Corte costituzionale. Relazione del Presidente Giovanni Amoroso](#), Roma, 11 aprile 2025, 36-39.

¹⁰ L’indicato equilibrio istituzionale, inoltre, è partecipato durante *l’iter legis* anche dai Presidenti delle Camere e da altre istituzioni di controllo interne a tali ultime.