

Il rinvio delle leggi, tra poteri del Presidente della Repubblica e incidenza sulle forme di governo comparate

di Daniele Camoni

Abstract: *The refusal of assent to bills, between presidential powers and influence on comparative forms of government* – The article examines the presidential refusal of assent to bills adopted by Parliaments in some parliamentary, semi-presidential and presidential forms of government. In particular, it will be highlighted that this power deals with different issues, such as formal constitutional provisions, the legal and political reasons that justify it, the “addressee” of the refusal and, finally, the consequences that this important device can produce on the concrete and political developments of the forms of government, as enshrined in different Constitutions.

Keywords: rejection of bills; Head of State; parliamentary powers; constitutional provisions; forms of Government.

1. Premessa introduttiva

Nelle forme di governo repubblicane, il Capo dello Stato assume un ruolo nevralgico nell’architettura che ne governa le relazioni con i poteri legislativo ed esecutivo¹. In tale contesto, il rinvio e/o veto di atti legislativi approvati dalle Assemblee parlamentari rappresenta un “incidente” nel percorso verso l’implementazione normativa di un indirizzo politico e può assumere forme differenti².

Sul piano degli equilibri istituzionali, la decisione di non promulgare una legge contiene numerosi addentellati negli ordinamenti – a matrice parlamentare – che, delineando la figura del Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale³, lo intendono privo di poteri di

¹ Sul tema, S. Grimaldi, *I Presidenti nelle forme di Governo. Tra Costituzione, partiti e carisma*, Roma, 2012 e D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, voll. I e II, Milano, 2011.

² Cfr. J.F. Tabet, *La faculté d’empêcher du chef de l’Etat en droit comparé. Droit du chef de l’Etat de s’opposer aux lois*, Bruxelles, 2001; B. Herzog, G. Vlachos, *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*, Paris, 1961; P. Biscaretti di Ruffia, *Sanzione, assenso e veto del Capo dello Stato nella formazione della legge negli ordinamenti costituzionali moderni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2, 1958, 241-294 e M. Maier, *Le veto législatif du Chef de l’Etat: étude de droit constitutionnel comparé*, Genève, 1947.

³ Per un ripensamento ed un’interpretazione restrittiva di tale funzione, vedi M. Luciani, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, Bologna, 1997, 17 ss.

indirizzo dell'azione politica⁴.

Un'analisi della prerogativa in alcune esperienze comparate impone di prendere le mosse da una schematizzazione “circolare”. In primo luogo, è necessaria una considerazione della struttura di tale potere, il quale si lega alla configurazione che la Costituzione ha conferito alla forma di governo volta a volta considerata.

Il discrimine tra forma di governo parlamentare e altre forme (soprattutto presidenziali) si traduce in una diversa tipologia di rinvio, in ragione dei vizi sindacabili e dell'effetto – sospensivo nel primo caso, “paralizzante” nel secondo – che deriva dalla mancata promulgazione.

A livello di contenuti, occorre considerare i motivi, formali o consolidatisi nella prassi, che giustificano il rinvio a fronte di vizi di metodo o forma, di più penetranti ragioni di merito (rinvio in senso stretto) o, addirittura, per semplice discordanza “ideologica” con la linea politica approvata dal Parlamento (potere di veto).

In ordine alle ricadute “soggettive”, si tratta di osservare chi sia il destinatario dell'esercizio di tale prerogativa e quali alternative procedurali residuino in capo ad esso una volta che il rinvio/veto sia stato disposto dal Presidente.

Da ultimo, non possono essere eluse le conseguenze sulla forma di governo “in senso sostanziale”, al fine di comprendere in quali termini l'evoluzione dinamica del potere di rinvio incida sull'assetto delle istituzioni nelle diverse Carte costituzionali e sullo svolgimento della vita politico-istituzionale.

La circolarità del ragionamento nasce dal testo della Costituzione, si sviluppa nella sua interpretazione attraverso il merito delle decisioni del Presidente della Repubblica e si conclude negli effetti sulle relazioni tra i poteri dello Stato, in una prospettiva che non può essere compresa solo attraverso la letteralità di ciò che le Costituzioni prevedono ma che impone un ricorso alla comparazione storica e giuridica⁵: come ben è stato ricordato, infatti, «il sistema istituzionale di ogni paese varia nel tempo adattandosi ai mutamenti culturali, sociali e politici e quindi può distaccarsi, più o meno profondamente, dal modello ideale costruito con riferimento ad una certa fase storica della sua evoluzione»⁶.

2. Forme di governo e rinvio presidenziale delle leggi, tra garanzia costituzionale e indirizzo politico

Il rinvio delle leggi rappresenta una delle molteplici (e più delicate) declinazioni delle competenze del Capo dello Stato, riconducibili allo storico bilanciamento tra funzione di garanzia e sua (possibile) influenza nell'azione

⁴ Nella dottrina italiana, considerazioni critiche sulla persistenza di questa distinzione sono state espresse da A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, 1.

⁵ Cfr. M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in *DPCE*, I, 2015, 131-166. Già ricordava L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1970, 634, che in tale riflessione convergono «tutti gli aspetti problematici relativi, oltre che al diritto costituzionale comparato, ai rapporti tra scienza giuridica e sociologia politica».

⁶ M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. cost.*, 2, 1997, 249-250.

di governo⁷.

Occorre premettere che il rinvio inteso in senso “tipico” si iscrive nel contesto di una relazione biunivoca tra organo legislativo – che adotta l’atto contestato – e Presidente della Repubblica, il quale censura il prodotto della deliberazione e ne impedisce l’entrata in vigore: in tal senso, il conflitto nasce e si conclude tra questi due poteri.

Detta impostazione non è scontata, esistendo altrettanti modelli “atipici” di rinvio che, eludendo una nuova deliberazione dell’Assemblea, chiamano in causa – in alternativa al rinvio parlamentare o in modo esclusivo – una pronuncia preventiva (rispetto a progetti di legge già approvati) dell’organo di giustizia costituzionale⁸ o addirittura il corpo elettorale mediante referendum⁹.

L’esercizio del potere di rinvio può essere compreso in tutta la sua portata solo raffrontandolo con la dimensione “concreta” della forma di governo nella quale si sviluppa il ruolo presidenziale. In questo senso, una prima approssimazione deve essere sviluppata a partire dalla tripartizione tra modelli parlamentari, semipresidenziali e presidenziali¹⁰.

Da un lato, il sistema parlamentare è quello che dovrebbe rivelare le minori incertezze in una dimensione formale¹¹. Nella descritta prospettiva, la “neutralizzazione” e depoliticizzazione¹² del Capo dello Stato rispetto all’esercizio di prerogative che realizzino un indirizzo politico è plasmata nella definizione di un organo garante della Costituzione, quale attualizzazione repubblicana di un *pouvoir neutre: intermédiaire, régulateur, préserveur* di constantiana memoria, «che non sta sopra, ma accanto agli altri poteri costituzionali»¹³.

Ne deriva che le principali funzioni aventi ricadute politiche (su tutte, la nomina del Presidente del Consiglio/Governo, la nomina e revoca dei

⁷ Si veda F. Clementi, *Garante o governante? La figura del Capo dello Stato nella recente esperienza dei Paesi dell’Unione europea a regime repubblicano*, in *DPCE*, 3, 2016, 617-638. Sulla derivazione del potere di rinvio delle leggi negli Stati Uniti a partire dalla sanzione regia britannica, cfr. A. Buratti, *Fondare l’equilibrio: il veto sulle leggi nelle due costituenti settecentesche*, in *Giornale di storia costituzionale*, 23(1), 2012, 32-34.

⁸ Estonia (art. 107.2 Cost.), Francia (art. 61.2 Cost.), Irlanda (art. 26.1.1° Cost.), Portogallo [art. 134, lett. g) e h) Cost.] e Ungheria (art. 6.4 Cost.).

⁹ Islanda (art. 26 Cost.) e Lettonia (art. 74 Cost.).

¹⁰ Come evidenziato da A. Buratti, *Veti presidenziali. Presidenti e maggioranze nell’esperienza costituzionale statunitense*, Roma, 2012, 17, «l’interposizione dei Capi di Stato nella funzione legislativa è ampiamente differenziata nelle forme giuridiche [...] e condizionat[a] da altri fattori, sia formali che sostanziali, quali la disciplina costituzionale della forma di governo, l’assetto del sistema politico, la cultura istituzionale e politica».

¹¹ Una ricostruzione delle sue molteplici sfumature in M. Volpi, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi parlamentari*, in R. Tarchi (cur.), *Parlamenti e parlamentarismi nel Diritto Comparato. Atti del V Convegno Biennale dell’Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2020, 57-81 (disponibile in *Itinerari della comparazione | DPCE Online*) e S.F. Regasto, *La forma di governo parlamentare fra «tradizione» e «innovazione»*, Milano, 2008.

¹² In quest’ultimo senso, cfr. G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001 (2^a ed.), 35.

¹³ E. Cuccodoro, *Il Capo dello Stato quale potere neutro nell’organizzazione costituzionale*, in R. Orrù, F. Bonini, A. Ciammariconi (cur.), *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di una nozione costituzionale*, Napoli, 2013, 59.

Ministri, lo scioglimento anticipato delle Camere) impongono al Presidente della Repubblica l'esercizio di prerogative nelle quali il suo potere decisionale (più o meno incisivo e mai solo "notarile") è, tutt'al più, bilanciato dal contropotere del Legislatore e del Governo in carica.

Tuttavia, la sottrazione del Capo dello Stato al circuito delle scelte politiche non implica che lo stesso sia estraneo a tali dinamiche: ricorrendo ad un'espressione affermatasi nella dottrina italiana, soprattutto la natura condivisa degli atti presidenziali "duali" o "complessi" (nomina del Presidente del Consiglio e scioglimento anticipato delle Camere)¹⁴ dimostra l'assunto in esame.

Tale possibile criticità è acuita nel caso di rinvio delle leggi da parte del Presidente, in relazione al quale non vi sono dubbi sul fatto che si tratti di un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, non condiviso con alcun altro potere.

Su un diverso fronte, sebbene i modelli semipresidenziali e presidenziali sembrano risolvere alla radice il problema "strutturale" della politicità dei poteri del Capo dello Stato – con l'attribuzione a quest'ultimo di responsabilità di governo più o meno ampie – è altrettanto vero che essi contengono in sé anche il germe di un potenziale conflitto, laddove esista una dissociazione tra gli orientamenti politici di Presidente e Governo (coabitazione "alla francese") ovvero nel caso in cui il Presidente debba governare con un'Assemblea parlamentare a lui avversa (*divided government* "all'americana").

Nel dettaglio, la difficoltà che da sempre caratterizza la definizione dei modelli semipresidenziali¹⁵ complica il ragionamento, poiché il potere politico si vede diluito, con varie intensità, in una pluralità di organi, i quali a loro volta si sovrappongono nella ricerca del modello che più si attaglia al caso di specie¹⁶.

¹⁴ Secondo S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, 1996, 447, tali atti postulano «[...] nell'accezione dominante in dottrina, la fusione in un atto unitario di due atti-parziali, oggettivamente omogenei, cioè esplicazione di una stessa funzione». Già C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, Padova, 1969 (8^a ed.), 620-621, aveva parlato – con riferimento ad atti il cui contenuto «esige di necessità l'assenso su di essi, e con parità di efficacia», del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio, di «atti sostanzialmente complessi» e L. Elia, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, 197, dello scioglimento anticipato delle Camere come "atto duumvirale". *Contra*, in favore di una «confutazione della tesi favorevole al riconoscimento della categoria degli atti 'duumvirali', nella cui struttura inammissibilmente si assume che possano reciprocamente integrarsi e fondersi volizioni per natura eterogenee», A. Ruggeri, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (cur.), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. II, Napoli, 2009, 702 ss. e G. Pitruzzella, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1, 2007, 492.

¹⁵ Cfr. G. Cerrina Feroni, *Il Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, in R. Tarchi, *Parlamenti e parlamentarismi nel Diritto Comparato*, cit., 83, quando allude al «tema, ben noto, dei semipresidenzialismi c.d. reali e apparenti» e ad «esperienze potenzialmente svianti».

¹⁶ Per una ricostruzione del modello semipresidenziale, si vedano, M. Volpi, *Il semipresidenzialismo tra teoria e realtà*, Bologna, 2014; A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici e di diritto positivo*, Torino, 2000; C. Fusaro, *Le radici del semipresidenzialismo. Viaggio alle origini di un modello cui si guarda in Italia*, Catanzaro, 1998 e L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997.

In relazione specifica all'attribuzione al Presidente della Repubblica di poteri di indirizzo politico (con una conseguente bicefalia nell'esercizio del potere esecutivo), il rinvio si pone come un altro tassello del rapporto tra azione di governo e ruolo del Presidente, al fine di verificare fino a che punto il modello è più sbilanciato verso tendenze assembleari o di *leadership* presidenziale¹⁷. In altre parole, anche questo istituto contribuisce a cogliere la “cifra” che caratterizza in concreto le forme di governo, oltre il freddo dettato costituzionale.

Infine, nei modelli presidenziali – con un Capo dello Stato unico detentore del potere politico – tale prerogativa si configura quale fisiologico strumento di confronto con l'Assemblea (e, quindi, tra poteri ugualmente politici) sul merito delle scelte compiute in sede legislativa.

Ciò non toglie che il “libero” esercizio del veto come prerogativa costituzionale potrebbe anche provocare un cortocircuito dell'intero sistema, portando alla configurazione di un'autentica «unbalanced form of government that undermines the prospects of necessary collective action – something that might more appropriately be called vetocracy»¹⁸.

Si tratterà di osservare in che modo la Costituzione (formale) bilancia il potere (sostanziale) del Presidente rispetto a quello legislativo, soprattutto analizzando come il primo può “bloccare” il Parlamento e quest'ultimo può a sua volta “superare” il veto presidenziale.

Ne consegue che profili quali la concreta configurazione del veto – totale, parziale o, in alcuni modelli latinoamericani, addirittura “additivo” – la tipologia di promulgazione (totale o parziale) e, all'opposto, la maggioranza parlamentare richiesta affinché il potere legislativo possa neutralizzare il rinvio/veto presidenziale rivelano una ben più articolata concezione delle forme di governo e dell'equilibrio tra i poteri dello Stato.

3. Il rinvio nei modelli parlamentari

Prendendo in considerazione i modelli parlamentari degli Stati repubblicani dell'Unione europea, si osserva la preponderanza di un meccanismo di rinvio delle leggi a forma tipica, che nasce dalla mancata promulgazione del Presidente e sfocia in una nuova deliberazione dell'Assemblea parlamentare. Detta modalità di rinvio si presenta in termini “esclusivi” ovvero in combinazione con altre tipologie.

In questa prospettiva, si guardi innanzitutto ai parlamentarismi “puri”, i quali non solo prevedono la sussistenza di un rapporto fiduciario tra Parlamento (o una delle due Camere, in alcuni modelli bicamerali) e Governo (o Primo Ministro) ma anche un'elezione indiretta del Presidente della

¹⁷ Ricorda M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 161-162, che, da un lato, «la prevalenza della componente parlamentare non è un fatto anomalo, ma rientra pienamente nella logica di un sistema misto come quello semipresidenziale che combina elementi diversi e potenzialmente confliggenti o alternativi» e, dall'altro, il Presidente «p[er] assumere un ruolo politico più attivo, sfruttando la forte legittimazione che gli proviene dall'elezione popolare e utilizzando fino in fondo i poteri a lui attribuiti dalla Costituzione».

¹⁸ F. Fukuyama, *America in Decay. The Sources of Political Dysfunction*, in *Foreign Affairs*, 93(5), 2014, 19.

Repubblica (riservata al Parlamento)¹⁹, al quale non è demandato un ruolo di conduzione e sviluppo della politica nazionale.

Con l'eccezione di Malta²⁰ ed alcune immediate precisazioni sulla Germania, i restanti ordinamenti contemplano un modello biunivoco di relazioni tra potere legislativo e Capo dello Stato in materia di rinvio delle leggi, con una possibile prevalenza finale del primo.

In relazione alla fattispecie tedesca, la (non)-regolamentazione dell'istituto²¹ potrebbe aver risentito del traumatico ricordo dell'esperienza weimariana e dell'esigenza di disancorare il ruolo presidenziale dall'attribuzione di poteri politici²². Ad oggi, l'unico spiraglio di discrezionalità – mai esercitata – in capo al Presidente federale risiede nella possibilità di favorire (ai sensi del §63.4 GG) la formazione di un Governo di minoranza, ove nessuno dei candidati alla Cancelleria riesca ad ottenere in tre successive votazioni la maggioranza assoluta del *Bundestag*.

Con riferimento alla Costituzione vigente, emerge l'assenza di una previsione esplicita. Inoltre, la dottrina ha discusso sia l'ammissibilità di tale potere in capo al Presidente federale²³ sia, ove accolta, la definizione dei suoi confini sostanziali (mero vizio procedurale, vizio "generico" di costituzionalità sostanziale o incostituzionalità manifesta)²⁴.

In concreto, la storia costituzionale successiva all'adozione del GG conta nove casi di rinvio: due da parte di Heinemann (1969 e 1970) e Köhler (2006); uno di Heuss (1951), Lübke (1961), Scheel (1976), von Weizsäcker (1991) e Steinmeier (2020). Al contrario, Carstens (1979-1984), Herzog

¹⁹ In ordine alfabetico: Estonia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Malta e Ungheria.

²⁰ Cfr. art. 72(2) Cost.: «When a bill is presented to the President for assent, he shall without delay signify that he assents». Per K. Aquilina, *Constitutional Law in Malta*, The Hague, 2018, 89, §196.c), «the President has to assent to bills passed by the House so that those bills become law».

²¹ Cfr. §82.1 GG, secondo cui «le leggi definitivamente approvate in base alle norme della presente Legge fondamentale sono, dopo la controfirma, firmate dal Presidente federale e promulgate sul Bollettino delle leggi federali».

²² Sulle funzioni del Presidente federale tra Weimar e Bonn, si veda *passim* M. Frau, *Le origini weimariane del voto di sfiducia costruttivo e la prassi applicativa dell'istituto con particolare riferimento all'ordinamento tedesco*, in *Rivista AIC*, 3, 2012.

²³ In questa direzione, cfr. J. Jekewitz, *Der Bundespräsident und die Gesetzgebung des Bundes: was kann, darf, muß das Staatsoberhaupt bei der Ausfertigung der Gesetze nach art. 82 GG leisten?*, in *Recht und Politik*, 43(1), 2007, 11-17 e F. Schnapp, *Ist der Bundespräsident verpflichtet, verfassungsmäßige Gesetze auszufertigen?*, in *Juristische Schulung*, 1995, 286-291, i quali ritengono che sussista un dovere di promulgazione "vincolata" in capo al Presidente.

²⁴ Vedi T. Stein, *Der Bundespräsident als "pouvoir neutre"?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 69, 2009, 249-256. Per un'interpretazione restrittiva del potere di rinvio, limitato ai casi di «zweifelsfreie und offenkundige Verfassungsverstöße» (inequivocabili ed evidenti violazioni della Costituzione), cfr. V. Epping, *Das Ausfertigungsverweigerungsrecht im Selbstverständnis des Bundespräsidenten*, in *Juristen Zeitung*, 23, 1991, 1106 ss. Tale posizione è stata fatta propria dal Presidente Rau, in una dichiarazione del 20 giugno 2002, in occasione della promulgazione della legge sull'immigrazione. Una lettura più estesa in F. Schoch, *Prüfungsrecht und Prüfungspflicht des Bundespräsidenten bei der Gesetzesausfertigung*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 23, 2008, 221 ss.

(1994-1999), Rau (1999-2004), Wulff (2010-2012) e Gauck (2012-2017) non hanno mai fatto uso di tale potere²⁵.

È possibile quindi affermare che si tratta di una funzione “quiescente” ed alla quale i Presidenti hanno fatto ricorso in casi limitati (anche a causa dell’assenza di una disciplina “successiva” alla mancata promulgazione), al fine di preservare la natura parlamentare – a prevalenza del Cancelliere – della forma di governo.

Come è stato ricordato (anche in forza del tenore letterale del §82 GG), «la scelta del termine ‘firma’ e l’esplicita previsione nell’articolo medesimo della controfirma ministeriale della legge [...] vuole sottolineare la formalità del potere di firma del Presidente federale»²⁶.

Guardando, invece, al rinvio nelle Costituzioni di Estonia (art. 107.2), Grecia (art. 42), Italia (art. 74.2)²⁷, Lettonia (art. 71.1) e Ungheria (art. 6.4 Cost.), è sempre prevista l’obbligatorietà della promulgazione qualora l’Assemblea proceda ad una nuova ed identica deliberazione.

Fatto salvo il caso greco – che contempla il superamento assembleare del rinvio a maggioranza assoluta e la necessità di una doppia votazione, a distanza di almeno due giorni l’una dall’altra²⁸ – le restanti disposizioni costituzionali non prevedono maggioranze diverse rispetto a quelle ordinarie.

I modelli estone, lettone ed ungherese stabiliscono altre sottotipologie di rinvio presidenziale, accanto a quello “ordinario” all’Assemblea²⁹. Nel caso estone, è previsto che, qualora il Parlamento riapprovi senza emendamenti la legge già rinviata dal Presidente, quest’ultimo potrà “sottrarsi” alla promulgazione (altrimenti obbligata), rimettendo l’atto alla Corte Suprema per un controllo di costituzionalità. In caso di esito positivo, la sanzione presidenziale è doverosa³⁰.

Analogamente all’art. 74.2 Cost. italiana, la Costituzione lettone impedisce al Presidente di rinviare una legge che sia stata riapprovata nello stesso testo non promulgato *ab origine* (art. 71 Cost.). Tuttavia, l’art. 72 Cost. prevede che egli possa sospenderne l’entrata in vigore per due mesi, ove sia stata formulata una richiesta (entro dieci giorni dall’approvazione) da almeno un terzo dei parlamentari³¹.

²⁵ Per una descrizione dettagliata dei singoli casi e del dibattito dottrinale sul §82 GG, G. Taylor, *Refusals of assent to bills passed by Parliament in Germany and Australia*, in *Federal Law Review*, 36(1), 2008, 83 ss.

²⁶ A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 26.

²⁷ L’esercizio del potere di rinvio è stato diffusamente analizzato dalla dottrina italiana: tra le più significative ricostruzioni, cfr. I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011; G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*, 1, 2011; S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 4, 2006, 853-899; S. Pajno, *Art. 74*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (cur.), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006, 1434-1459; P. Falzea, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, 2000; M.C. Grisolia, *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in *Quad. cost.*, 2, 1992, 215-246 e F. Cuocolo, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, 1955.

²⁸ Art. 76.2 Cost.

²⁹ Sul rinvio presidenziale in alcuni Stati dell’Europa orientale, si veda la ricostruzione di P. Köker, *Presidential Activism in Central and Eastern Europe*, Canterbury, 2017.

³⁰ Cfr. art. 107.2 Cost.

³¹ Sul veto “sospensivo” del Presidente della Lettonia, vedi M. Zinzi, *The Latvian*

Tale legge potrà essere sottoposta a referendum qualora, nel periodo di sospensione, lo richieda almeno un decimo dell'elettorato e dovrà intendersi respinta ove abbia partecipato al voto almeno la metà dei votanti alle ultime elezioni parlamentari e la maggioranza si sia espressa in termini favorevoli (art. 74 Cost.).

Detto meccanismo è escluso in relazione alle leggi di bilancio o che prevedono prestiti, imposte, dazi doganali, tariffe ferroviarie, coscrizione militare, dichiarazione e inizio di attività belliche, trattati di pace, dichiarazione e termine dello stato di emergenza, mobilitazioni, smobilitazioni e accordi con altre Nazioni (art. 73 Cost.). È inoltre impedita la celebrazione di referendum ove sia stata dichiarata l'urgenza nell'approvazione della legge da almeno due terzi dei parlamentari (art. 75 Cost.).

Nel caso dell'Ungheria, il Presidente della Repubblica può rinviare una legge alla Corte costituzionale (art. 6.4 Cost.). Qualora il Giudice delle Leggi riscontri un vizio di costituzionalità, la proposta di legge ritornerà in sede parlamentare, affinché il *vulnus* sia sanato (art. 6.6 Cost.); laddove la Corte rigetti la questione, il Presidente sarà tenuto alla promulgazione (art. 6.7 Cost.).

L'art. 6.2 Cost. prevede anche un controllo preventivo di costituzionalità, attivabile da chi propone il disegno di legge, dal Governo o dal Presidente dell'Assemblea. In tale ipotesi, la pronuncia di rigetto della Corte costituzionale non impedisce che il Presidente della Repubblica attivi comunque il meccanismo ordinario di rinvio, sollecitando una nuova deliberazione parlamentare (art. 6.5 Cost.).

In ordine alla tipologia di vizi censurabili, la questione attiene non tanto alle disposizioni costituzionali formali – spesso silenti – quanto all'implementazione che ne è stata data nell'evoluzione sostanziale delle prerogative presidenziali.

Nella fattispecie greca, nonostante l'art. 42.1 Cost. imponga al Presidente di motivare le ragioni della mancata promulgazione, si esclude che il rinvio delle leggi – invero mai utilizzato – possa intervenire per ragioni di merito, rimanendo confinato a violazioni formali del procedimento legislativo³². Tale considerazione può ricavarsi, in termini sistematici, anche dall'art. 1.1 Cost., che afferma il carattere parlamentare della forma di governo greca.

Sul punto, l'importante riforma costituzionale del 1986 – limitata alla figura del Presidente della Repubblica – ha ricondotto a sistema le incongruenze di un quadro di poteri sottratti alla controfirma ministeriale (alcuni mai esercitati dall'entrata in vigore della Costituzione, nel 1975)³³. Tra questi, la nomina del Primo Ministro, lo scioglimento anticipato del Parlamento, la convocazione del Consiglio dei Ministri sotto la presidenza

parliamentary form of government and the significant powers vested in the President, in *DPCE online*, 4, 2022, 2066-2068.

³² Per P.C. Spyropoulos, T.P. Fortsakis, *Constitutional Law in Greece*, The Hague, 2017, 82, §195(1), «the reasons must be confined to the formal aspects of the procedure for introducing legislation, even the essential unconstitutionality of the law in question; in no case may a bill be returned on grounds of merit».

³³ Cfr. B. Bernardini D'Arnesano, *La Costituzione della Repubblica greca*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 55(3), 2004, 329.

del Capo dello Stato, lo revoca del Governo, il potere di promulgazione, pubblicazione e veto delle leggi e l'indizione di referendum su «questioni nazionali critiche»³⁴.

Con riferimento ad Estonia, Lettonia ed Ungheria, merita attenzione l'esercizio dei poteri del Presidente rispetto al loro sviluppo concreto. Nel caso estone³⁵, la configurazione di un modello parlamentare – con un'esaltazione delle prerogative del Legislativo e la limitazione delle funzioni presidenziali – si inseriva nel contesto di un dibattito costituente nel quale si fronteggiavano, all'indomani dell'indipendenza dall'Unione Sovietica (1991), spinte parlamentariste e presidenzialiste, con una prevalenza delle prime³⁶.

In questo senso, la maggior densità di rinvii tra il 1992 ed il 2001 – quarantuno, durante la Presidenza di Meri – evidenziava l'esigenza di assestamento tra i (nuovi) poteri nel corso della prima legislatura, nonché una personalizzazione del neo-introdotta ruolo presidenziale in una prospettiva poco incline alla mera attività “notarile”³⁷.

Per quanto riguarda la Lettonia³⁸ – nonostante il carattere alluvionale dei dati disponibili³⁹ – si registra un andamento dei rinvii di poco superiore rispetto ai vicini estoni, nel quale il ruolo di garante del Presidente si è mosso, in casi e contesti puntuali, verso un maggior decisionismo, in ragione della contingente debolezza e frammentazione del sistema dei partiti⁴⁰.

In relazione al modello ungherese⁴¹, una lettura meno “formalista” dei poteri del Presidente si è tradotta, soprattutto grazie alla forte politicità impressa al ruolo da Sólyom tra il 2005 e il 2010⁴², in un numero di rinvii

³⁴ *Ivi*, 337-338. Sulla nuova forma di governo, V. Perifanaki Rotolo, *L'evoluzione della forma di Governo in Grecia (1975-1986)*, Padova, 1989.

³⁵ In totale, si contano 62 rinvii tra il 1992 ed il 2013 [cfr. R. Toomla, *Presidency in the Republic of Estonia*, in V. Hloušek (cur.), *Presidents above parties? Presidents in Central and Eastern Europe, their formal competencies and informal power*, Brno, 2013, 175].

³⁶ Si veda R. Raudla, *Explaining constitution-makers' preferences: the cases of Estonia and the United States*, in *Constitutional Political Economy*, 21, 2010, 255.

³⁷ In proposito, R. Toomla, *Presidency in the Republic of Estonia*, cit., 176, fa presente che il 60% ca. delle leggi rinviate ha poi recepito le modifiche suggerite dal Presidente.

³⁸ Cfr. D. Auers, *Seven Democrats and a Dictator. Formal and Informal Powers of Latvia's Presidents*, in V. Hloušek, *Presidents above parties?*, cit., 191-203.

³⁹ I. Abolina, *Presidential interaction with Parliament within decision-making process in Latvia: Guntis Ulmanis and Dr. Vaira Vīķe-Freiberga*, in *5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts*, Sofia, 2018, 63-64 e *Presidential suspensive veto decision-making practice in Latvia: Valdis Zatlers and Andris Bērziņš*, in *Nordsci Helsinki Conference on Social Sciences*, Sofia, 2018, 474, dà conto di 52 rinvii tra il 1993 ed il 2007 e 22 tra il 2007 ed il 2015.

⁴⁰ Vedi D. Auers, *Seven Democrats and a Dictator*, cit., 203. Per M. Zinzi, *The Latvian parliamentary form of government and the significant powers vested in the President*, cit., 2068, «this kind of power depends on several interconnected factors, as the charismatic leadership of the Head of State, his influence on the voters and on the members of parliament and the public participation in the analysis of the draft laws to be discussed by the Saeima».

⁴¹ 86 rinvii tra il 1990 ed il 2013 (cfr. G. Dobos, A. Gyulai, A. Horváth, *Weak but not powerless: the position of the President in the Hungarian political system*, in V. Hloušek, *Presidents above parties?*, cit., 100).

⁴² A Sólyom sono riconducibili più della metà dei rinvii (47 su 86, nel periodo 1990-marzo 2013).

ancor più elevato ed un'attività più dinamica da parte di costui rispetto a quella dei suoi predecessori.

Ciononostante, la “neutralizzazione” del ruolo presidenziale ad opera della Corte costituzionale (realizzata durante la Presidenza dello stesso Sólyom di tale organo, nel periodo 1990-1998)⁴³ conferma la prevalenza della dimensione parlamentare, a sua volta superata – a partire dalla seconda *premiership* di Orbán (dal 2010) e dalla riforma costituzionale del 2012⁴⁴ – da una sempre più marcata (iper)presidenzializzazione della figura del Primo Ministro⁴⁵.

Last but not least, con riferimento al modello italiano, due sono i settori che impongono una trattazione specifica, in ragione della varietà di ricostruzioni teoriche e vitalità delle applicazioni concrete. Il primo attiene ai motivi che, a fronte dell'assenza di indicazioni nell'art. 74 Cost. e, soprattutto, delle prassi presidenziali succedutesi, hanno giustificato l'uso del potere di rinvio.

È possibile identificare tre grandi “stagioni”. La fase iniziale – dall'adozione della Costituzione alla prima parte della Presidenza Cossiga (fino al 1989) – ha visto un'applicazione di tale funzione sotto forma di «sindacato di evidenza, tecnico, formale, assiologicamente neutro»⁴⁶ delle leggi, quasi sempre tradottosi in atti di rinvio per mancanza delle previsioni di copertura finanziaria (art. 81, comma 4 Cost.).

La seconda fase è simboleggiata dal messaggio alle Camere di Cossiga del 15 agosto 1990 (proposta di legge istitutiva del Servizio nazionale della protezione civile). In particolare, emerge la possibilità di un controllo assai più penetrante sulle scelte del Legislatore, laddove si afferma che il potere di rinvio non deve intendersi circoscritto «[...] ai soli casi di pura illegittimità costituzionale»⁴⁷.

In termini più ampi, questo controllo doveva ricomprendere «anche la tutela di altri interessi e valori costituzionali ed istituzionali quali quelli che rientrano nelle valutazioni di coerenza e correttezza costituzionale, di congruità istituzionale e di coerenza dell'ordinamento giuridico»⁴⁸.

Tale tipologia di sindacato – così diffuso durante la sua Presidenza da aver portato a parlare di una «dottrina Cossiga»⁴⁹ – sembra agganciarsi all'impostazione che ne aveva riferito l'esercizio al profilo del “merito costituzionale”, secondo cui il Presidente potrebbe segnalare «quali

⁴³ Judgment 48/1991 (IX. 26.), Part A), Chapter IV: «the President of the Republic stands outside the executive power and has independent presidential powers. It cannot be derived from the Constitution that the Government and the President of the Republic hold executive power jointly and that they mutually monitor and counterbalance each other or come to consensual decisions».

⁴⁴ Cfr. L. Bellucci, *La sindrome ungherese in Europa*, Milano, 2018 e G.F. Ferrari, *La nuova legge fondamentale ungherese*, Torino, 2012.

⁴⁵ Si veda G. Dobos, A. Gyulai, A. Horváth, *Weak but not powerless*, cit., 98.

⁴⁶ G. Scaccia, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit., 3.

⁴⁷ In questo senso, cfr. S. Galeotti, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.)*, in S. Galeotti (cur.), *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 80 e V. Sica, *La controfirma*, Napoli, 1953, 176.

⁴⁸ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione, trasmesso alla Presidenza il 15 agosto 1990, 2.

⁴⁹ S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., 866. Cfr. anche D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. II, cit., 443 ss.

implicazioni negative, anche se indirette, possono derivare al funzionamento dello costituzione dal contenuto della legge o anche per il momento in cui essa è venuta ad esistenza»⁵⁰.

Rimane ferma la difficoltà di isolare in modo soddisfacente tale area di intervento, distinguendola dal «merito politico *tout court*: non merito politico-partitico ma merito politico senza aggettivazione, se si vuole, merito legislativo»⁵¹.

Infine, una terza fase è riconducibile – a partire dalla Presidenza Ciampi (1999-2006) – al rinvio delle leggi in ragione del (solo) riscontro di evidenti vizi illegittimità costituzionale, facendo applicazione di un più ristretto «giudizio di ‘manifesta non costituzionalità’ che, secondo il Presidente, [deve] guidare le sue scelte nell’esercizio del potere di rinvio»⁵².

Quest’ultima impostazione si è consolidata durante le Presidenze di Napolitano (2006-2015) e, soprattutto, Mattarella (2015-in corso)⁵³, conducendo in parallelo ad una riduzione delle ipotesi di rinvio “secco” ed all’espansione di strumenti “alternativi”, attraverso i quali il Presidente ha comunque segnalato la presenza di criticità sostanziali⁵⁴.

È allora necessario dare conto della peculiarità italiana della promulgazione delle leggi integrata da “riserve” o “annotazioni”. Tale istituto si lega al rinvio “tradizionale”, nel senso che contiene le «ragioni che avrebbero potuto giustificare il rinvio della legge, in quanto del tutto simili o analoghe a quelle poste appunto a motivazione di rinvii presidenziali»⁵⁵.

I primi antecedenti sono stati ricondotti alle Presidenze di Gronchi (1955-1962) e Segni (1962-1964)⁵⁶, in relazione a leggi sulle quali «erano sorte perplessità in ordine alla copertura finanziaria, dopo lo scioglimento delle Camere»; in questi casi, «il Presidente [aveva] segnalato i motivi di perplessità chiedendo al Governo un preciso impegno a sanare nell’opportuna sede le irregolarità riscontrate»⁵⁷.

Se si considera il Presidente estraneo alla formazione dell’indirizzo politico, la promulgazione “con motivazione contraria”⁵⁸ potrebbe suscitare perplessità. Anche accedendo alla tesi secondo cui l’esercizio del rinvio mette

⁵⁰ G. Guarino, *Il Presidente delle Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 365.

⁵¹ D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. I, cit., 261. Sull’ammissibilità di un controllo sul «merito della legge, ossia la sua opportunità sotto il profilo politico», vedi A. Bozzi, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 747.

⁵² M.C. Grisolia, *Alcune osservazioni sul potere di rinvio di una legge alle camere nella prassi della presidenza Ciampi*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. II, Napoli, 2004, 1129.

⁵³ Vedi D. Casanova, L. Spadacini, *Il rinvio delle leggi nel primo settennato di Mattarella*, in A. Apostoli, M. Gorlani (cur.), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, 177 ss.

⁵⁴ Cfr. D. Casanova, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell’esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, 1, 2022, 38 ss.

⁵⁵ R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1, 2011, 10.

⁵⁶ Sebbene alcuni Autori sembrano riferire l’origine di tale funzione alla Presidenza Ciampi: cfr. S. Calzolaio, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, cit., 886 ss. Quest’ultimo riferimento appare corretto, giacché nelle promulgazioni di Gronchi e Segni non si rinviene quell’interpretazione dei contenuti che caratterizzerà in seguito lo strumento in esame.

⁵⁷ G. Motzo, *Messaggio*, in *Enc. Dir.*, vol. XXVI, 1976, 148, nota 2.

⁵⁸ A. Ruggieri, *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, in *Forum di Quad. cost.*, 1° luglio 2002.

il Capo dello Stato «nella condizione di compartecipare sostanzialmente all'esercizio della funzione legislativa, attraverso un'attività informale di efficace influenza e collaborazione col Governo»⁵⁹, si tenga presente che il Parlamento può riapprovare – a maggioranza semplice – il testo “censurato” (assumendone la responsabilità politica) e che l'azione presidenziale deve mantenersi entro i confini di equilibrio con il potere legislativo e la giurisdizione costituzionale.

La promulgazione “con riserva”, al contrario, potrebbe incidere in questi due terreni. Infatti, l'interpretazione del Presidente rischia di snaturare una volontà del Legislatore che, condivisibile o meno – *rectius*, costituzionale o meno – non è quella “reinterpretata”⁶⁰. Inoltre, verrebbe meno qualsiasi possibilità di collaborazione *ex ante* con i detentori dell'indirizzo politico, poiché tale intervento andrebbe a colpire una legge destinata a produrre i suoi effetti una volta pubblicata⁶¹.

In secondo luogo, le osservazioni presidenziali non potranno essere incorporate dal Parlamento (almeno nella stessa fonte). Il Presidente non sarebbe allora compartecipe nella formazione della legge (secondo schemi di *moral suasion*)⁶², rischiando anzi di apparire come portatore di un indirizzo differente da quello del potere legislativo.

Sul piano strutturale, «la promulgazione [...] resta estranea alla fase costitutiva della legge e si colloca in quella integrativa dell'efficacia»⁶³ mentre, in questo caso, inciderebbe sul contenuto dell'atto normativo. Salvaguardando le fasi dell'*iter legis*, potrebbe immaginarsi che, nel caso il vizio di costituzionalità sia contenuto in un'iniziativa governativa, un potere di persuasione “iniziale” potrebbe essere esercitato attraverso la (non) autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge (art. 87.4 Cost.)⁶⁴: superata tale fase, sarà il Parlamento a decidere il contenuto ultimo della legge, senza che il Presidente ne debba risultare politicamente coinvolto.

Si consideri anche lo strumento dei messaggi “liberi” (art. 87.2 Cost.), nonché di quelli «pure rivolti alle Camere, che non assumono carattere

⁵⁹ O. Chessa, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 30.

⁶⁰ Sulla promulgazione della legge 26 aprile 2019, n. 36 e la nozione di “grave turbamento”, A. Morelli, *La promulgazione “abrogante” della legge sulla legittima difesa e la fiducia del Presidente*, in www.lacostituzione.info, 28 aprile 2019, ha parlato di una «interpretazione che, nel rendere compatibile con il testo della Costituzione la nuova disciplina, finisce, di fatto, con l'azzerarne la portata normativa: una specie di interpretazione ‘abrogante’».

⁶¹ Cfr. C. De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2002, 215.

⁶² Cfr. C. Negri, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, 2018. Sulla varietà di azioni del Presidente in sede di promulgazione, si veda A. Buratti, «Preferirei di no». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e Società*, 2, 2014, 187 ss.

⁶³ M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, 9.

⁶⁴ Vedi F. Cuocolo, *Iniziativa legislativa*, in *Enc. Dir.*, vol. XXI, 1971, 625. Tale funzione “preventiva” potrebbe favorire «la formazione di una legge il più possibile in linea con il dettato costituzionale, scongiurando così il successivo impiego di altre soluzioni, ben più ‘traumatiche’ (come lo è appunto un rinvio)» (C. De Fiore, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, cit., 214-215).

formale e che quindi non chiedono risposta, come le lettere pubblicamente indirizzate ai Presidenti delle Assemblee», al fine di «richiamare al rispetto delle disposizioni costituzionali sulla funzione legislativa»⁶⁵.

Per quanto attiene al rapporto con il controllo di costituzionalità, le osservazioni del Presidente rischierebbero di porsi come una (ulteriore) interpretazione costituzionalmente orientata, apparendo quale esercizio di una competenza che già spetta ai giudici e alla Corte costituzionale⁶⁶, nonché rischiando di incidere sulla distinzione tra «garanzia politica e garanzia giuridica della Costituzione»⁶⁷.

Sarebbe infatti difficile immaginare un'attività interpretativa diversa da quella esercitata durante il controllo di costituzionalità, il che porterebbe ad una sovrapposizione di organi – con uso dei medesimi parametri interpretativi – e ad un'alterazione del quadro istituzionale⁶⁸.

A fronte di possibili vizi di costituzionalità, appare preferibile il ricorso al rinvio ordinario, preservando i confini tra poteri e la vitalità del rinvio *ex art. 74 Cost.*⁶⁹, senza “comprimere” tale prerogativa fino a portarla all'obsolescenza. Il rischio contrario è che il Presidente possa «modulare in totale autonomia, al rialzo (manifesta illegittimità) o al ribasso (mera illegittimità), la gravità dei rilievi, incidendo sulla generale configurazione dell'obbligo costituzionale di rinvio camerale, a fronte di un contrasto normativo con il dettato costituzionale»⁷⁰.

Se il vizio di costituzionalità è evidente⁷¹, il Presidente deve rinviare ma, se tale non è, allora deve promulgare *de plano*, senza ricorrere all'interpretazione aggiuntiva “di contenuto”.

L'esercizio di un potere così “eccezionale” dovrebbe quindi trovare accoglimento in momenti altrettanto eccezionali. In questo senso, le prime promulgazioni “con riserva” sono state giustificate da Gronchi e Segni al fine di evitare un rinvio che, intervenendo durante la *prorogatio* di Camere già

⁶⁵ M. Manetti, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir., Annali*, vol. X, 2017, 155.

⁶⁶ Secondo G. Boggero, *Una promulgazione interpretativa con monito alla magistratura*, in *Quad. cost.*, 3, 2019, 676-677, si potrebbe configurare «un'evoluzione del controllo presidenziale in sede di promulgazione verso oblique forme di sollecitazione all'incidente di costituzionalità [...] una sorta di *saisine présidentielle* attivata prima dell'entrata in vigore della legge» che, tuttavia, potrebbe «espo[rre] il Presidente della Repubblica al rischio di essere sconfessato dai giudici di merito o di legittimità, prima ancora che dalla Corte costituzionale».

⁶⁷ Cfr. M. Luciani, *Il rinvio presidenziale*, in *Foro it.*, V, 2006, 8.

⁶⁸ Così C. De Fiores, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, cit., 209-212, il quale pone in guardia rispetto ad una possibile trasformazione del rinvio in una sorta di «servizio suppletivo della giustizia costituzionale» (*ivi*, 210).

⁶⁹ Per R. Romboli, *Il rinvio delle leggi*, cit., 14, «perplexità e riserve potrebbero [...] nutrirsi per le parti in cui il Capo dello Stato fa riferimento a vizi di legittimità costituzionale di specifiche disposizioni [...], vuoi perché potrebbe derivarsi *a contrario* che sulle altre disposizioni non siano supponibili analoghi vizi, vuoi soprattutto per i possibili effetti che da tali affermazioni potrebbero o dovrebbero trarsi da parte dei destinatari della legge ed *in primis* da parte dei giudici chiamati a farne applicazione».

⁷⁰ M. Ferrara, *La promulgazione “presidenzialmente osservata” della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle Camere*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 3, 2019, 58-59.

⁷¹ Cfr. I. Pellizzone, *Aspetti critici della “manifesta incostituzionalità” quale fondamento del rinvio di una legge. Spunti di riflessione a margine del primo rinvio del Presidente Mattarella*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, 402-422.

sciolte⁷², avrebbe avuto l'effetto di un veto assoluto; peraltro, queste promulgazioni sono intervenute a fronte di quel vizio (mancata copertura finanziaria) che aveva fondato – durante la Presidenza Einaudi (1948-1955) – il primo rinvio ai sensi dell'art. 74 Cost.

Si tratta, in conclusione, di evitare che una prassi forse legittimabile in situazioni di eccezione si trasformi in uno strumento ordinario, riverberandosi “a cascata” sul sistema delle fonti e dei poteri. L'alternativa tra promulgazione e rinvio ordinari appare quindi preferibile rispetto alle incertezze della promulgazione “con riserva”, potendosi supplire ad essa con i mezzi che la Costituzione mette a disposizione.

4. Semipresidenzialismi e rinvii. Il rinvio nel semipresidenzialismo “reale”: la Francia

Nei sistemi semipresidenziali, il punto di partenza non può che essere il modello francese⁷³. Con riferimento al rinvio delle leggi, ai sensi dell'art. 10, comma 2 Cost., il Presidente della Repubblica può «avant l'expiration de ce délai, demander au Parlement une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. Cette nouvelle délibération ne peut être refusée»⁷⁴.

Dall'avvento della Quinta Repubblica (1958), tale prerogativa è stata utilizzata, con scarso rilievo pratico, in tre occasioni. Con decreto del 13 luglio 1983, il Presidente Mitterrand rinviò al Parlamento una legge per l'organizzazione dell'Esposizione Universale del 1989 a Parigi, una volta preso atto delle forti resistenze cittadine alla sua celebrazione. Il progetto di legge non venne messo all'ordine del giorno per una nuova deliberazione e così non fu mai promulgato.

Nel secondo caso, a seguito della sentenza del *Conseil Constitutionnel* sulla *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*⁷⁵, Mitterrand decideva di rinviare al Parlamento la legge (anche) ai sensi dell'art. 23.1 della *Ordonnance* n. 58-1067 del 7 novembre 1958 (legge organica sul *Conseil Constitutionnel*).

Tale articolo si inserisce nel quadro della normativa relativa alle conseguenze derivanti – sul piano della promulgazione – dalle dichiarazioni preventive di incostituzionalità. In particolare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 22 e 23, ove il *Conseil Constitutionnel* ritenga esistente un nesso di inseparabilità tra la disposizione incostituzionale ed il resto della legge, quest'ultima non potrà essere promulgata; in caso contrario, il Presidente potrà procedere ad una promulgazione parziale ovvero sottoporre la legge ad una nuova deliberazione assembleare.

Adito tramite *saisine parlementaire*, il *Conseil Constitutionnel* dichiarava che le espressioni «nouvelle délibération» (art. 10.2 Cost.) e «nouvelle lecture» (art. 23.1, *Ordonnance* n. 58-1067) avevano il medesimo significato,

⁷² Vedi G. Motzo, *Messaggio*, cit., 148, nota 2.

⁷³ Cfr. G. Cerrina Feroni, *Il Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, cit., 88.

⁷⁴ Per una ricostruzione del rinvio delle leggi nel costituzionalismo francese, D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. I, cit., 73-112.

⁷⁵ *Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985*. Con essa era dichiarato incostituzionale l'art. 4.2 della citata legge, in ordine alla composizione del *Congrès du Territoire* caledone.

costituendo la previsione di cui all'art. 23.1 un'applicazione specifica della più generica disposizione costituzionale⁷⁶.

Nel merito, si affermava che la *ratio* di tale articolo era quella di adeguare la legge al testo costituzionale, sostituendo le disposizioni censurate alla luce delle indicazioni della giurisprudenza del *Conseil Constitutionnel*. In questo caso, però, non si era in presenza di un voto su un nuovo progetto di legge, bensì dell'intervento, nel corso della procedura legislativa, di una fase "complementare", risultante dal controllo di costituzionalità⁷⁷.

Infine, con decreto del 4 aprile 2003, il Presidente Chirac chiedeva al Parlamento una nuova deliberazione a proposito dell'art. 4 della *Loi relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen*. Tale articolo era stato dichiarato incostituzionale, poiché il Governo aveva modificato la soglia per l'accesso al secondo turno delle elezioni regionali senza richiedere il parere preventivo del Consiglio di Stato, incorrendo in un vizio di procedura⁷⁸. La singola disposizione fu riapprovata, tenendo conto della pronuncia costituzionale.

In ragione della scarsa applicazione dell'istituto, ci si limita a ricordare che si tratta di un atto presidenziale non esclusivo (poiché sempre bisognoso di controfirma)⁷⁹ e con un peso specifico marginale nelle dinamiche concrete dell'azione di governo francese, soprattutto in contesti non coabitativi⁸⁰.

Inoltre, pur essendo stato affermato che «il Presidente può rinviare la legge secondo quelle che ritiene debbano essere le motivazioni che giustificano tale atto» e che «il Presidente, all'atto del rinvio, può addurre motivi anche solo prettamente politici»⁸¹, la citata esigenza del *contreseing* del Primo Ministro limita la forza reale di tale prerogativa⁸².

Ben più rilevante, al contrario, è la possibilità di adire il *Conseil Constitutionnel* in via preventiva da parte del Presidente della Repubblica (art. 61.2 Cost.), ovvero lo scioglimento anticipato dell'Assemblea Nazionale (art. 12 Cost.), anche in assenza di una crisi di Governo o di perdita formale della fiducia – in capo all'Esecutivo – da parte della Camera bassa, al fine di conformare una maggioranza parlamentare ancor più favorevole rispetto a quella precedente.

⁷⁶ Cfr. *Décision n. 85-197 DC du 23 août 1985*, §16.

⁷⁷ *Ivi*, §23.

⁷⁸ *Décision n° 2003-468 DC du 3 avril 2003*.

⁷⁹ *Amplius*, sul tema, S. Bonfiglio, *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997.

⁸⁰ Cfr. R. Casella, *Il monarca repubblicano: la figura del Capo dello Stato nell'evoluzione costituzionale francese dalla grande révolution alla Quinta Repubblica*, Napoli, 2009. Sull'evoluzione storica del "potere di governo" in Francia, F. Clementi, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, 2005, 15-170.

⁸¹ D. Galliani, *Il Capo dello Stato e le leggi*, vol. I, cit., 95, il quale cita *ivi*, nota 73, P. Auvret, *La faculté d'empêcher du Président de la République*, in *Revue du droit public et de la science politique*, 1, 1986, 145, secondo cui «il s'agit d'abord d'un moyen pour parer au dernier moment une déféctuosité matérielle du texte».

⁸² Cfr. M.C. Runavot, *La procédure d'élaboration de la loi pour l'égalité des chances: une nouvelle lecture institutionnelle de la Constitution?*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 72, 2007, 820).

4.1 Il rinvio nella forma di governo del Portogallo

In relazione ad altri modelli – inquadrati con oscillazioni entro i confini del semipresidenzialismo – la previsione ed esercizio del potere di rinvio si inserisce di nuovo nel contesto dei rapporti tra i diversi poteri dello Stato. Uno degli esempi più significativi è quello portoghese: in termini formali, infatti, la forma di governo scaturita dalla Costituzione del 1976 è stata fin da subito qualificata come semipresidenziale⁸³.

Si pensi all'esistenza di un doppio rapporto di fiducia in capo al Governo (rispetto al Presidente e al Parlamento), all'elezione diretta del Presidente e, soprattutto, all'attribuzione a quest'ultimo di rilevanti poteri, tra i quali lo scioglimento dell'Assemblea legislativa (art. 133, lett. e, Cost.), l'esercizio del rinvio/veto su leggi e decreti del Governo (artt. 136 e 233 Cost.) e la possibilità di promuovere ricorso preventivo di costituzionalità (art. 134, lett. g, Cost.).

Nella prima stagione di applicazione della neonata Costituzione (1976-1987)⁸⁴, la forma di governo si è caratterizzata per una significativa preminenza della figura presidenziale, favorita da una notevole instabilità degli Esecutivi: in tale arco di tempo, si succedettero ben dodici governi (e otto diversi Primi Ministri), con una durata media di dieci mesi.

In questa fase, il Presidente ha rappresentato il baricentro sul quale sono stati strutturati i governi che si sono succeduti, anche in ragione del suo incisivo potere decisionale nella scelta del Primo Ministro: il riferimento corre soprattutto agli effimeri Esecutivi “presidenziali” del biennio 1978-1979, presieduti dai candidati indipendenti Nobre da Costa, Mota Pinto e Pintasilgo sotto la “tutela” del Presidente Eanes (1976-1986).

In seguito, l'attuazione di importanti riforme costituzionali⁸⁵ e la formazione di governi stabili hanno favorito un “nuovo” rapporto tra Presidente della Repubblica e potere esecutivo, facendo sì che il pendolo della forma di governo iniziasse a spostarsi verso la dimensione parlamentare, nella sua duplice veste di parlamentarismo a prevalenza assembleare o del Primo Ministro⁸⁶. Si è così parlato, nei casi di ampie maggioranze assolute in sede legislativa, di un «presidencialismo del Primer Ministro, con el efecto inmediato de volver inoperante la reserva de poderes del Presidente de la República, que no tendrán fácilmente oportunidad de ser ejercidos»⁸⁷.

⁸³ Cfr. C. Blanco Morais, *Le metamorfosi del semipresidenzialismo portoghese*, in L. Pegoraro, A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, cit., 125 ss. e A. Gonçalves Pereira, *O semipresidencialismo em Portugal*, Lisboa, 1984.

⁸⁴ Per un'evoluzione della forma di governo portoghese, vedi G. Passarelli, *Portogallo: la stabilità conseguita*, in G. Pasquino (cur.), *Capi di Governo*, Bologna, 2009, 184-216 e A. Martins, *Presidential Elements in Government: The Portuguese Semi-Presidential System*, in *European Constitutional Law Review*, 2(1), 2006, 81-100.

⁸⁵ Si allude soprattutto a quelle del 1982 e del 1997. Sul tema, A. Pérez Ayala, *Tres décadas de evolución constitucional en Portugal (1976-2006)*, in *Revista de Derecho Político*, 70, 2007, 65-134 e J. Tajadura Tejada, *La Constitución portuguesa de 1976. Un estudio académico treinta años después*, Madrid, 2006.

⁸⁶ Per G. Passarelli, *Portogallo*, cit., 213, «l'aumento dei poteri del primo ministro è coinciso con il cambiamento del tipo di governo (negli anni '90), da una struttura di coalizione ad un governo (prevalentemente) di maggioranza, con la stabilizzazione degli esecutivi avvenuta nel 1995».

⁸⁷ A. Moreira, *El régimen: presidencialismo del Primer Ministro*, in *Revista de Estudios*

Tale tendenza alla stabilità – ed alla regolare alternanza politica – si è consolidata sino ai giorni nostri, conferendo al modello portoghese i crismi della prevalenza (seppur non esclusiva) del modello parlamentare. Con particolare attenzione all'esercizio delle prerogative presidenziali⁸⁸, la dottrina ha parlato di uno schema tricefalo, articolato in «poderes propios o institucionales, poderes compartidos o condicionados y poderes de control»⁸⁹.

Tuttavia, detto quadro di attribuzioni deve essere calato nel contesto in cui le stesse sono state (o meno) esercitate. In particolare, in uno schema a prevalenza parlamentare, il Presidente non ha mai demandato al Governo in carica una responsabilità politica per gli atti compiuti (con conseguente destituzione)⁹⁰ e lo stesso potere di scioglimento del Parlamento è esercitato laddove non sia possibile individuare un candidato alla Presidenza del Governo capace di agglutinare una maggioranza parlamentare sufficiente ad ottenere la fiducia.

L'ultimo scioglimento “sostanziale” è stato deciso dal Presidente Sampaio il 10 dicembre 2004. A seguito delle dimissioni di Durão Barroso (il quale aveva rinunciato alla carica di Primo Ministro per presiedere la Commissione europea), il Capo dello Stato, anziché sciogliere il Parlamento, nominava in sua sostituzione Santana Lopes – sindaco di Lisbona e membro dello stesso partito di Durão Barroso (*Partido Social Democrata*, PSD) – in quanto rassicurato dalla formazione di un governo stabile da parte delle forze politiche di maggioranza⁹¹.

Ciò non impedì che, a fronte di «uma série de episódios que ensombrou decisivamente a credibilidade do Governo e a sua capacidade para enfrentar a crise que o País vive»⁹², Sampaio decidesse di dissolvere l'Assemblea e convocare nuove elezioni⁹³.

In ordine alla nomina del Primo Ministro, il Presidente ha mantenuto una certa deferenza ai tradizionali schemi parlamentari, salvo nel caso della

Políticos, 60-61, 1988, 27.

⁸⁸ Cfr. A. Costa Pinto, A. Freire, *O poder presidencial em Portugal*, Alfragide, 2010.

⁸⁹ A. Barroso, J.V. De Bragança, *El Presidente de la República: función y poderes*, in *Revista de Estudios Políticos*, 60-61, 1988, 321.

⁹⁰ Ricorda in questo senso V. Piergigli, *La forma di governo portoghese nella Costituzione e nell'esperienza della II Repubblica: confluenza di fattori extragiuridici, regole formali e dinamiche politiche*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997, 325, che «la soppressione della qualificazione ‘politica’ della responsabilità governativa verso il Presidente della Repubblica ha prodotto [...] un drastico ridimensionamento del potere presidenziale di revocare il Primo Ministro [...] [R]esta tuttavia preclusa la facoltà – in precedenza ammessa – di revocare il Governo per ragioni personali di divergenza politica e contro la volontà dell'Assemblea».

⁹¹ L'unico precedente risale al 1985, quando il Presidente Eanes sciolse l'Assemblea – a seguito della fine dell'atipica alleanza del *Bloco Central* tra socialisti e socialdemocratici (conservatori) – a pochi giorni dall'inizio del “semestre bianco” (art. 172.1 Cost.): cfr. A. Martins, *Presidential Elements in Government*, cit., 92.

⁹² Comunicação ao País. Palácio de Belém, 10 de Dezembro de 2004.

⁹³ Sampaio aveva “ricordato” le sue prerogative nel messaggio rivolto alla Nazione in occasione della nomina di Santana Lopes (9 luglio 2004), affermando che «o Presidente da República permanece fiel à sua obrigação constitucional de garantir o regular funcionamento das instituições democráticas e mantém intactos todos os seus poderes constitucionais, incluindo o poder de dissolução da Assembleia da República».

crisi costituzionale generatasi a seguito delle elezioni generali del 4 ottobre 2015. Alla luce dei risultati elettorali, il Presidente Cavaco Silva incaricava la formazione di un nuovo Esecutivo al conservatore Passos Coelho (*leader* del PSD, che aveva ottenuto la maggioranza relativa), nonostante le forze politiche di centro-sinistra⁹⁴ avessero già raggiunto un accordo di coalizione per un Governo progressista.

La scelta era motivata con la necessità di non poter favorire la nascita di un Esecutivo sostenuto da partiti anti-europeisti, nonché considerato instabile e poco credibile sullo scenario internazionale.

Questa decisione controversa era “rovesciata” dall’Assemblea, la quale rigettava il programma del Governo conservatore a maggioranza assoluta, costringendo l’Esecutivo appena nominato alle dimissioni e sconfessando l’azzardo presidenziale di indicare un Primo Ministro al quale più della metà dei parlamentari aveva già espresso il proprio rifiuto prima dell’investitura.

Per quanto attiene all’esercizio del potere di rinvio/veto, esiste una diversità temporale e di effetti a seconda che questo sia rivolto nei confronti di un atto legislativo in senso formale ovvero di un atto normativo del Governo.

Nel primo caso, il Presidente potrà esercitare tale competenza entro venti giorni dalla ricezione della legge (art. 136.1 Cost.): il Parlamento potrà superare il veto – sospensivo – riapprovando l’atto a maggioranza assoluta o, nel caso di leggi organiche ovvero in materia di relazioni estere, limiti tra disciplina pubblica e privata nei mezzi di produzione e regolamentazione degli atti elettorali previsti in Costituzione, con una maggioranza dei due terzi dei presenti (artt. 136, commi 2 e 3 Cost.)⁹⁵.

In relazione agli atti governativi aventi forza di legge, il termine per l’esercizio del potere di veto è esteso di ulteriori venti giorni ma, soprattutto, si configura in modo assoluto, non essendo previste possibilità di superamento (art. 136.4 Cost.).

In seconda battuta, si consideri che l’esercizio della prerogativa si intreccia sia con la possibilità di sollecitare, da parte del Presidente (a partire dal 1982), un controllo preventivo di costituzionalità, sia con il contenuto delle decisioni adottate dal *Tribunal Constitucional* (art. 278 Cost.)

Nel caso in cui quest’ultimo si pronunci con sentenza di rigetto, il Presidente potrà comunque esercitare il potere di rinvio (che, a sua volta, potrà essere superato nei termini descritti); ove, invece, il *Tribunal Constitucional* dichiara un vizio di costituzionalità, la promulgazione è subordinata alla rimozione della sezione incostituzionale della legge ovvero alla sua riapprovazione da parte di almeno due terzi dei votanti in Assemblea (art. 279.2 Cost.).

A seconda che il rinvio intervenga o meno a seguito di un ricorso preventivo di costituzionalità, si è parlato di «veto político»⁹⁶ e «veto por

⁹⁴ Partito Socialista, *Bloco de Esquerda*, Partito Comunista e Verdi.

⁹⁵ Tali ipotesi sono state introdotte con la riforma del 1982, la quale ha abrogato la possibilità di esercitare il «veto de bolsillo» (*pocket veto*), prevedendo che, nei termini indicati, il Presidente debba promulgare la legge o esercitare il veto.

⁹⁶ Nelle parole del Presidente Rebelo de Sousa in sede di promulgazione della legge sulla maternità surrogata (30 luglio 2016), «o veto político presidencial tem uma dupla dimensão: a de afirmação da posição de princípio e a de apresentação de argumentos destinados a suscitar reponderação por parte do órgão legislativo».

inconstitucionalidad»⁹⁷, fermo restando che la riconduzione dei motivi di rinvio a ragioni di “merito costituzionale” non consente di escluderne un utilizzo in chiave contro-maggioritaria (dunque, politica) da parte del Presidente⁹⁸.

Tra gli esempi più recenti e significativi, si vedano i rinvii di Rebelo de Sousa nel 2018 alla legge che consentiva il cambio di sesso alle persone ultrasessantenni e nel 2021 alla legge sull'eutanasia, o quelli di Cavaco Silva nel 2016 alle leggi sull'adozione per le coppie omosessuali e sulla modifica delle condizioni di interruzione volontaria della gravidanza.

Il cerchio della forma di governo portoghese non può quindi essere chiuso una volta per tutte in termini netti. Da un lato, l'esercizio del potere di rinvio/veto (unito al ricorso preventivo) configura una figura presidenziale ben più forte rispetto a quella tipica dei modelli parlamentari puri; dall'altro, la forza del veto legislativo è “temperata” dalla possibilità di un superamento con una maggioranza (assoluta) non elevata.

In definitiva, si tratta di una forma di governo *sui generis* – parlamentare, ma con “incursioni” presidenziali – con un esercizio del potere di rinvio/veto che, in situazioni di instabilità politica o assenza di maggioranze solide, fa sì che il Presidente penetri nel circuito della decisione politica (seppur in senso “oppositivo”)⁹⁹.

L'abbandono della primigenia dimensione semipresidenziale è allora evidente. Sul punto, si consideri che, a fronte di una convergenza ideologica tra Presidente e maggioranza parlamentare, nel primo caso prevale la figura presidenziale mentre, in quello del Portogallo, il baricentro si sposta in capo al Primo Ministro¹⁰⁰. Viceversa, in situazioni coabitative, il Presidente francese (portatore dell'indirizzo politico) è chiamato a negoziare con un Parlamento “ostile”, mentre quello portoghese ha maggiori opportunità di contrastare indirizzi non condivisi sul piano ideologico, non essendo egli titolare (e responsabile) di una propria linea politica¹⁰¹.

4.2 Il rinvio nei semipresidenzialismi “apparenti” europei

Altrettante riflessioni possono essere svolte con riferimento ad alcuni modelli – Islanda, Austria, Finlandia e Irlanda – che, partendo da una certa

⁹⁷ A. Barroso, J.V. De Bragança, *El Presidente de la República*, cit., 327-328.

⁹⁸ Secondo O. Amorim Neto, M. Costa Lobo, *Portugal's semi-presidentialism (re)considered. An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006*, in *European Journal of Political Research*, 48, 2009, 251, dal 1982 «the veto has been the touchstone of presidential power in Portugal, and should be understood as a kind of *ex post* mechanism to control the cabinet and parliament».

⁹⁹ Per R. Orrù, *Il Portogallo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma, 2014, 235, «il fatto che il Presidente abbia scarse possibilità di imporre all'Esecutivo un indirizzo, ma possa agevolmente ostacolare il Governo nell'attuazione del suo programma politico, induce a collocare il sistema portoghese in una posizione mediana tra il ‘semipresidenzialismo apparente’ (dalla logica di funzionamento praticamente assimilabile a quella di un regime parlamentare) e il ‘semipresidenzialismo a prevalenza del Presidente’ (stile V Repubblica francese)».

¹⁰⁰ Cfr. M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., 265.

¹⁰¹ Cfr. M. Braga da Cruz, *O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português*, in *Análise social*, 125-126, 1994, 262 ss.

duttilità costituzionale, sono giunti ad esiti “parlamentari” consolidati. Ben è stato ricordato che, in tali sistemi, «i poteri del Presidente fungono dunque più da correttivo a situazioni di potenziale frammentazione e debolezza parlamentare che da stabile strumento di governo accentrato nelle mani del Capo dello Stato»¹⁰².

Orbene, se ciò non esclude che il pendolo possa muovere verso una dimensione presidenziale (anche alla luce della personalità di chi occupa tale carica), la consolidata evoluzione parlamentarista degli ordinamenti citati consente di affermare che la figura del Presidente non opera in termini di incisività politica, bensì come garante costituzionale *super partes* e potere moderatore.

Le Costituzioni islandese e finlandese prevedono entrambe un potere di rinvio da parte del Presidente¹⁰³. Nel primo caso, è stabilito che, a fronte della mancata promulgazione, la legge in questione dovrà essere sottoposta, non appena possibile, a referendum.

Nel dettaglio, dall'entrata in vigore della Costituzione del 1944 tale potere è stato esercitato in tre occasioni, sempre da parte del Presidente Grímsson (1996-2016)¹⁰⁴. Il primo rinvio risale al 2 giugno 2004, quando egli rinviò al Parlamento una legge in materia di proprietà dei mezzi di comunicazione: il Governo decise di rinunciare al progetto di legge e la consultazione referendaria non venne celebrata, determinando la caducazione della riforma legislativa.

Successivamente, il 5 gennaio 2010 e il 20 febbraio 2011, lo stesso rigettò due provvedimenti legislativi che prevedevano il rimborso degli investitori britannici e neerlandesi coinvolti nel fallimento delle banche private islandesi, a seguito della grave crisi economica del 2008¹⁰⁵. In entrambi i casi, il corrispondente referendum popolare ha avuto esito negativo, impedendo l'entrata in vigore degli *Icesave bills* approvati dal Parlamento.

In ordine al modello finlandese, la promulgazione presidenziale deve intervenire entro tre mesi dalla trasmissione dell'atto normativo. Nello svolgimento dell'attività di controllo sulla conformità delle leggi a Costituzione, il Presidente può anche chiedere un parere alla Suprema Corte o alla Suprema Corte amministrativa¹⁰⁶.

¹⁰² G. Cerrina Feroni, *Il Parlamento nei sistemi semipresidenziali*, cit., 95.

¹⁰³ Artt. 26 (Islanda) e 77 (Finlandia) Cost.

¹⁰⁴ Cfr. V. Árnason, *Icelandic politics in light of normative models of democracy*, in *Icelandic Review of Politics & Administration*, 14(1), 2018, 35-60. Per un inquadramento della figura del Presidente e dell'interpretazione para-presidenziale dei suoi poteri da parte di Grímsson – per il quale il Capo dello Stato funge da «Althingi's keeper who acts as a check on the majority rule of Althingi» – si veda B. Thorarensen, S. Óskarsdóttir, *Althingi's keeper: changes in the constitutional powers of the President of Iceland*, in *Icelandic Review of Politics & Administration*, 11(2) 2015, 139-160.

¹⁰⁵ Una lettura critica dell'esercizio di tale prerogativa in V. Árnason, *Icelandic politics in light of normative models of democracy*, cit., 51, secondo cui «instead of regarding the nation as a safeguard for the president's misuse of power, the president is now seen as the guardian of the will of the nation».

¹⁰⁶ Sull'evoluzione della forma di governo finlandese, cfr. J. Nousiainen, *From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland*, in *Scandinavian Political Studies*, 24(2), 2001, 95-109.

La mancata sanzione presidenziale può derivare da un comportamento attivo (rinvio formale) o omissivo (assenza di promulgazione nei termini previsti). In entrambe le fattispecie, la riapprovazione a maggioranza semplice determina l'entrata in vigore della legge¹⁰⁷.

Infine, l'art. 47.1 della Costituzione austriaca si limita a disporre che «l'adozione delle leggi federali in conformità alla Costituzione è attestata dalla firma del Presidente federale»¹⁰⁸. Tale previsione – in combinazione con il ruolo neutrale e garantista del Presidente federale, consolidatosi nel tempo – conferma quanto evidenziato, poiché riduce il controllo presidenziale in sede di promulgazione ad una non-contrarietà della legge a profili formali¹⁰⁹ o di incostituzionalità palese¹¹⁰.

Così, nel 2008 il Presidente Fischer rinviò una legge in materia di regolamenti commerciali che conteneva una norma penale avente un chiaro carattere retroattivo e, nel 2018, il Presidente Van der Bellen condizionò l'apposizione della firma sulla legge di recepimento del Trattato CETA alla pronuncia della Corte di Giustizia sulla sua compatibilità rispetto al diritto europeo¹¹¹.

Da ultimo, merita un cenno il modello irlandese, in ragione delle peculiarità strutturali del rinvio. In ordine alla natura dei poteri del Presidente, è stato evidenziato che «behind the large number of apparently impressive constitutional provisions, in reality the President has only two powers of significance: to refer a bill to the Supreme Court to test its constitutionality, and, in certain circumstances, to withhold a dissolution of the Dáil»¹¹², il che conferma la dimensione parlamentare di questa forma di governo¹¹³. Si consideri altresì che, a fronte di quattordici elezioni presidenziali dal 1938, in sei di esse si è presentato un solo candidato *unopposed*¹¹⁴, con la conseguente sottrazione pratica del ruolo del Presidente dalle dinamiche partitico-parlamentari.

¹⁰⁷ R. Elgie, *The President of Ireland in Comparative Perspective*, in *Irish Political Studies*, 27(4), 2012, 511, ricorda che «the President has not vetoed a single piece of legislation since the introduction of the new Finnish constitution in 2000».

¹⁰⁸ Sul ruolo e funzioni del Presidente austriaco, si vedano G. Cerrina Feroni, *Il Presidente austriaco e il suo ruolo "politico" in tempi di crisi*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2019, 749-767; L. Adamovich, F. Cede, C. Prosl (cur.), *Der österreichische Bundespräsident: Das unterschätzte Amt*, Innsbruck, 2017 e M. Welan, *Der Bundespräsident. Kein Kaiser in der Republik*, Wien-Köln-Graz, 1992.

¹⁰⁹ Per L. Mezzetti, *La forma di governo austriaca fra semipresidenzialismo apparente e sistema politico compromissorio*, in L. Mezzetti, V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi*, cit., 259, «[...] tutti i Presidenti hanno promulgato le leggi loro presentate avendo riguardo solo al rispetto delle regole formali della procedura legislativa. I presidenti hanno promulgato leggi formalmente regolari anche in casi di contrasto sulla costituzionalità dei contenuti da parte di esperti o dell'opposizione parlamentare».

¹¹⁰ Cfr. H. Schäffer, *L'esperienza austriaca*, in M. Luciani, M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 559.

¹¹¹ Cfr. *Opinion 1/17 of the Court (Full Court)*, 30 April 2019.

¹¹² J. Coakley, K. Rafter, *The President of Ireland: A Constitutional and Political Figurehead?*, in *Irish Political Studies*, 27(4), 2012, 496.

¹¹³ In questa prospettiva, «there is a tendency to think of the presidency as being one of the weakest in the world and perhaps the weakest of all countries with a directly elected president» (R. Elgie, *The President of Ireland in Comparative Perspective*, cit., 506).

¹¹⁴ 1938, 1952, 1974, 1976, 1983 e 2004.

Il rinvio presidenziale è disciplinato nell'art. 26 Cost. In primo luogo, tale competenza si riferisce a qualsiasi legge approvata da entrambi i rami del Parlamento, con esclusione di quelle a carattere finanziario e di revisione costituzionale, nonché delle leggi per le quali sia stata disposta dal *Seanad Éireann* (Senato) l'abbreviazione del procedimento legislativo *ex art. 24 Cost.*

In ordine alla sua applicazione, il Presidente – udito il parere (obbligatorio ma non vincolante) del *Council of State* – potrà rinviare, in tutto o in parte, una legge alla Corte Suprema affinché essa si pronunci su possibili vizi di incostituzionalità. Qualora quest'ultima emetta una sentenza di accoglimento, il Presidente non potrà procedere alla promulgazione.

In termini statistici, tra il 1938 ed il 2015 il Consiglio di Stato è stato adito in ventotto occasioni riguardo al possibile rinvio di un provvedimento legislativo e, in quindici di esse, il Presidente ha provveduto ad investire la Corte Suprema della questione di costituzionalità¹¹⁵.

Sul piano soggettivo, il Presidente con il maggior numero di rinvii è Robinson (quattro, 1990-1997)¹¹⁶, seguita da McAleese (1997-2011) e Hillery (1976-1990), con tre rinvii ciascuno¹¹⁷. A livello contenutistico, in otto casi la Corte Suprema ha dichiarato la legge “impugnata” conforme a Costituzione, in tre è intervenuta una dichiarazione di incostituzionalità parziale e in quattro la legge è stata dichiarata *in toto* «repugnant to the Constitution»¹¹⁸.

Raffrontando la forma della citata funzione rispetto al suo utilizzo concreto da parte dei diversi Presidenti, può affermarsi che «there is no indication that presidents are using this power to try to advance a personal political agenda or to thwart a government of a different complexion from their own»¹¹⁹.

In altri termini, tale tipologia di rinvio si inserisce nel quadro del suo tradizionale utilizzo da parte dei Capi di Stato delle Repubbliche parlamentari – laddove cioè la legislazione approvata dal Parlamento riveli possibili contrasti con diritti e libertà fondamentali consacrate nella Costituzione – senza che dello stesso ne sia stato fatto un utilizzo in termini “oppositivi”¹²⁰, vale a dire di contrasto politico alle scelte dei poteri legislativo ed esecutivo.

¹¹⁵ Higgins (in carica dal 2011) ha adito il Consiglio di Stato in due occasioni, in relazione al *Protection of Life During Pregnancy Bill* del 2013 ed all'*International Protection Bill* del 2015: in entrambe le circostanze, la legge è stata promulgata senza procedere al *referral* presso la Corte Suprema.

¹¹⁶ In particolare, tre delle quattro leggi rinviate (*Matrimonial Home Bill* del 1993; *Employment Equality Bill* e *Equal Status Bill* del 1997) sono state dichiarate incostituzionali.

¹¹⁷ McAleese ha chiesto un parere al *Council of State* in otto occasioni, Hillery in quattro.

¹¹⁸ Cfr. M. Gallagher, *The Political Role of the President of Ireland*, in *Irish Political Studies*, 27(4), 2012, 530-531.

¹¹⁹ *Ivi*, 531.

¹²⁰ Già con riferimento alle Presidenze di Childers (1973-1974), Ó Dálaigh (1974-1976) e Hillery, è stato evidenziato come nessuno di questi «had any radical plan to reinvent this non-political office or to push the boundaries of presidential power» (K. Rafter, *Redefining the Irish Presidency: The Politics of a 'Non-political' Office, 1973-1990*, in *Irish Political Studies*, 27(4), 2012, 593). Sui rapporti tra Presidente e Primo Ministro, cfr. R. Elgie, P. Fitzgerald, *The President and the Taoiseach*, in J. Coakley, M. Gallagher (cur.), *Politics in the Republic of Ireland*, London, 2005, 305-327.

4.3 Il rinvio nei semipresidenzialismi “ibridi” dell’Europa centro-orientale

L’oscillazione tra pieno parlamentarismo e “attivismo” del Presidente della Repubblica¹²¹ si riscontra anche in alcune forme di governo di Stati dell’Europa centro-orientale (Bulgaria, Croazia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Slovenia)¹²², sempre alla ricerca di un costante equilibrio tra poli politico-istituzionali opposti¹²³.

Negli ordinamenti indicati, le Carte costituzionali adottate dopo la fine della stagione dell’autoritarismo sovietico/comunista hanno previsto che il Presidente sia eletto dal corpo elettorale e che il Governo sia presieduto da un Primo Ministro. Nei casi di Repubblica Ceca e Slovacchia, l’originaria elezione parlamentare del Capo dello Stato è stata superata – in favore di quella popolare – dalle corrispondenti revisioni costituzionali del 2012 e 1999.

Nei modelli di Croazia e Slovenia, il Presidente non dispone di un potere formale di rinvio delle leggi¹²⁴. In entrambe le fattispecie, peraltro, la dottrina ha parlato di semipresidenzialismi «minimi»¹²⁵, onde rimarcare la piena impronta parlamentare della forma di governo ed il ruolo secondario dei Presidenti rispetto alle contingenti vicende politiche.

Inoltre, mentre nel caso della Slovenia la dimensione parlamentarista si rinviene sin dalla Costituzione post-comunista del 1991¹²⁶, con riferimento alla Croazia tale profilo è riconducibile alle riforme costituzionali del 2000-2001, che hanno “depotenziato” il precedente modello di matrice semipresidenziale o presidenziale¹²⁷.

Guardando agli ordinamenti che attribuiscono tale funzione al Capo dello Stato, è necessario distinguere tra veti “ordinari” (con rinvio al Parlamento) e veti con rinvio all’organo di giustizia costituzionale: nel primo

¹²¹ Cfr. R. Elgie, *Semi-Presidentialism. Sub-Types And Democratic Performance*, Oxford, 2011 e *Semipresidentialism in Europe*, Oxford, 1999.

¹²² Una ricognizione di tali esperienze in A. Di Gregorio, *I sistemi costituzionali dei paesi dell’Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, Padova, 2019; M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all’Est*, Torino, 2002 e *La diffusione del sistema semipresidenziale nell’Europa centro-orientale*, in A. Giovannelli (cur.), *Il semipresidenzialismo: dall’arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998, 133-207; A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e “circolazione” del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997.

¹²³ Cfr. M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell’Europa orientale (Polonia, Lituania, Ungheria, Repubblica Ceca): l’equilibrio innanzitutto*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (cur.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 139 ss.

¹²⁴ Cfr. G. Tsebelis, T.P. Rizova, *Presidential Conditional Agenda Setting in the Former Communist Countries*, in *Political Comparative Studies*, 40(10), 2007, 1164, nota 4, secondo cui «two factors, which could explain the lack of presidential veto powers in these cases, are their experience with ethnic conflict and the involvement of international institutions in the constitution drafting process».

¹²⁵ M.A. Orlandi, *Quando il semipresidenzialismo passa all’Est*, cit., 426 ss.

¹²⁶ Cfr. A. Krašovec, D. Lajh, *The chameleonic character of the Slovenian Presidents of the Republic*, in V. Hloušek, *Presidents above parties?*, cit., 143-165.

¹²⁷ Si vedano B. Kostadinov, *President of the Republic. Croatian Constitution’s mimicry of the French constitutional model*, in *Revus. Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, 28, 2016, 79-96 e T. Cerruti, *La forma di governo della Croazia: da “presidenzialismo” a regime parlamentare*, in *DPCE*, 4, 2001, 1818 ss.

caso, dispongono del potere di rinviare all'Assemblea una legge i Presidenti di Bulgaria (art. 101 Cost.), Lituania (art. 71 Cost.), Polonia (art. 122 Cost.), Repubblica Ceca (artt. 50 e 62.h, Cost.), Romania (art. 77 Cost.) e Slovacchia (art. 87 Cost.).

Ai fini del superamento del veto sospensivo, la regola più diffusa è quella della riapprovazione a maggioranza assoluta, salvo i casi di Polonia, da un lato – maggioranza dei tre quinti dei votanti e presenza della metà dei componenti della Camera bassa (*Sejm*, art. 122.5 Cost.) – Romania (art. 77.3 Cost.) e Slovacchia (art. 87.3 Cost.), dall'altro, ove è sufficiente la maggioranza semplice.

Nel caso della Polonia è fatto divieto di apporre il veto sulla legge di bilancio (ma con possibilità di proporre ricorso preventivo di costituzionalità)¹²⁸, mentre in Repubblica Ceca il Presidente non può rinviare le leggi di revisione costituzionale (art. 62.h, Cost.).

Per quanto riguarda l'intervento del Giudice delle Leggi ai fini di un controllo di costituzionalità "astratto" o "preventivo" (rispetto alla promulgazione), esso è previsto in Polonia¹²⁹ e Romania¹³⁰, i cui Presidenti dispongono di tale potere in modo alternativo rispetto a quello "politico" di rinvio al Parlamento.

Nel primo modello, inoltre, laddove la Corte costituzionale abbia dichiarato la contrarietà della legge alla Costituzione, il Presidente non potrà procedere alla promulgazione. Tuttavia, se la dichiarazione di incostituzionalità si riferisce solo ad una parte della legge e quest'ultima non è stata ritenuta inscindibile rispetto alle restanti previsioni, il Presidente potrà procedere (udito il parere del Presidente del *Sejm*) ad una promulgazione parziale ovvero rinviare il testo alla Camera bassa, affinché questa proceda a riconsiderare la sola sezione censurata (art. 122.4 Cost.).

Infine, i Presidenti di Bulgaria (art. 150 Cost.), Croazia (art. 89.2 Cost.), Lituania (art. 106 Cost.), Repubblica Ceca (art. 71 della legge sulla Corte costituzionale) e Slovacchia (art. 130.b, Cost.) possono ricorrere in via diretta (e concreta) alla Corte costituzionale¹³¹. Nel caso sloveno (art. 160 Cost.), invece, questo potere è limitato alle ipotesi di conflitti di attribuzione tra Presidente e Assemblea nazionale o Governo, ovvero alla possibilità di richiedere un controllo di costituzionalità a fronte della sottoscrizione di un trattato internazionale (art. 160.2 Cost.).

Tale combinazione di prerogative in favore del Capo dello Stato rende evidente una duplice concezione della figura presidenziale. A partire dal momento del superamento del disegno istituzionale pre-democratico, infatti, sono stati ad essa sovente attribuiti poteri di rilievo politico, con l'obiettivo di creare un contesto «favorevole per la vittoria di propri esponenti attivi nella transizione e ben più noti all'opinione pubblica di quanto non lo fossero gli esponenti dell'opposizione» e di «guidare il processo di transizione dando nel contempo all'Unione Sovietica maggiori garanzie circa il rispetto o comunque la non rottura degli equilibri internazionali»¹³².

¹²⁸ Cfr. art. 224, commi 1 e 2 Cost.

¹²⁹ Cfr. art. 122.3 Cost.

¹³⁰ Cfr. art. 77.3 Cost.

¹³¹ Sui rispettivi modelli di giustizia costituzionale, cfr. G. de Vergottini (cur.), *Giustizia costituzionale e sviluppo democratico nei paesi dell'Europa centro-orientale*, Torino, 2000.

¹³² M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi*

In seguito, si è assistito al «sistematico lavoro di sgretolamento del ruolo di protagonista della “rivoluzione”, tenacemente perseguito dai quadri della nuova fase politica»¹³³, con l’obiettivo di «assicurare maggiormente la stabilità e l’equilibrio tra i poteri e ciò è avvenuto principalmente col tentativo di delimitare meglio a livello di Costituzione le rispettive attribuzioni di Capi di Stato e Primi Ministri, che è stato accompagnato dalla riduzione dei poteri presidenziali, ritenuta necessaria per raggiungere tali fini»¹³⁴.

Soprattutto, occorre precisare come la simmetria/asimmetria politica tra un Presidente legittimato dai cittadini ed un Governo (o Primo Ministro) a sua volta eletto dall’organo rappresentativo della sovranità popolare ha influenzato in modo più o meno intenso le relazioni (e, in alcuni casi, anche gli scontri) tra i due poteri, in modo proporzionale alla presenza di contesti coabitativi¹³⁵.

In questo senso, il potere di rinvio rievoca la natura oppositiva già sottolineata con riferimento al caso portoghese, qui potenziata in una dimensione “contro-maggioritaria” e nella quale il Capo dello Stato ha assunto, in alcuni momenti storici, un ruolo concretamente presidenziale¹³⁶, sovrapponendosi alle funzioni del Primo Ministro e aprendo scenari di crisi nei rapporti con il Governo di derivazione parlamentare ed il potere legislativo¹³⁷.

5. Il veto presidenziale nell’ordinamento statunitense: «the touchstone of the American presidency»

La configurazione ed evoluzione del potere di veto trova la sua massima espressione nel quadro costituzionale degli Stati Uniti¹³⁸, con ulteriori

dell’Europa orientale, cit., 142.

¹³³ L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, Padova, 2003, 213.

¹³⁴ M. Ganino, C. Filippini, A. Di Gregorio, *Presidenti, Governi e Parlamenti nei paesi dell’Europa orientale*, cit., 145.

¹³⁵ Cfr. V. Hloušek, *The political role of Presidents in the countries of Central and Eastern Europe: some tentative conclusions*, in V. Hloušek, *Presidents above parties?*, cit., 285, per il quale «it is often true that a President uses the right of veto unevenly, and that the use is directly related to the government being from the same or an opposing political camp to the President».

¹³⁶ Soprattutto nelle esperienze di Lituania e Romania, sulle quali si sofferma S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, 255 ss. e 307 ss.

¹³⁷ Sul rapporto tra Presidente e Primo Ministro in alcune esperienze dell’Europa dell’Est, cfr. T.A. Baylis, *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*, in *World Politics*, 48, 1996, 297-323.

¹³⁸ Già definito dal futuro Presidente W. Wilson (1913-1921), *Congressional Government: A Study in American Politics*, Boston, 1885, 52, «beyond all comparison [...] the most formidable prerogative». Nella dottrina statunitense, tale istituto è stato largamente analizzato: cfr. C.M. Cameron, *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*, Cambridge, 2000 e R.J. Spitzer, *The Presidential Veto. Touchstone of the American Presidency*, Albany, 1988. Più risalenti nel tempo le ricostruzioni di E.C. Mason, *The Veto Power*, Boston, 1890 e J.H. Benton, *The Veto Power in the United States*, Boston, 1888.

riflessi nella anomala “torsione” del modello presidenziale sviluppatosi negli ordinamenti latino-americani¹³⁹.

Sul piano storico, già nella Convenzione di Philadelphia (1787) l’attribuzione di un potere di veto in capo al Presidente si era intrecciata a doppio filo con l’altrettanto problematica questione della *judicial review of the legislation*¹⁴⁰.

Non è quindi casuale che veto presidenziale e sindacato costituzionale degli atti normativi vengano a sovrapporsi nelle premesse ideologiche e nelle dinamiche funzionali. Da un lato, la Costituzione dello Stato di New York del 1777 contemplava la presenza di un *Council of Revision* (composto da membri del potere esecutivo e giudiziario), competente a sindacare in via preventiva la costituzionalità delle leggi approvate dai due rami del Parlamento statale. Nell’ipotesi di rinvio, la riapprovazione a maggioranza dei due terzi avrebbe determinato il superamento del veto¹⁴¹.

Dall’altro, quella del Massachusetts del 1780 prevedeva un potere di veto sospensivo (motivato) in capo al Governatore. Qualora la *General Court of Massachusetts* (Senato e Camera dei Rappresentanti) avesse riapprovato il medesimo testo a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, la legge sarebbe entrata in vigore¹⁴².

Al termine di un dibattito aspro ma di elevato spessore¹⁴³, fu la seconda soluzione a prevalere – venendo poi cristallizzata nell’art. 1, sez. 7 Cost. – anche se tale conclusione non risolse il problema fondamentale alla base del veto presidenziale, vale a dire quello della sua essenza e dei confini del suo utilizzo nell’equilibrio con i restanti poteri dello Stato.

Già nelle parole di Hamilton nel *Paper n. 73* del *Federalist*¹⁴⁴ emergeva una calcolata ambiguità che si sarebbe riproposta sino ai giorni nostri. Nella sua lettura, il potere di veto presentava tanto una natura di equilibrio tra i poteri – difesa delle prerogative presidenziali dalla tirannia ed usurpazione della maggioranza legislativa («a shield to the Executive») – quanto un’altra più “politica”, essendo chiamato ad arginare l’approvazione di leggi ritenute frutto di «faction, precipitancy, or of any impulse unfriendly to the public good».

Sull’evoluzione del potere di veto¹⁴⁵, le ricostruzioni dottrinali consentono di configurare uno schema tricefalo, nel quale ciascuna

¹³⁹ Un inquadramento dell’archetipo presidenziale negli Stati dell’America Latina in D. Nohlen, A. Garrido, *Presidencialismo comparado: América Latina*, Madrid, 2020. *Amplius*, si vedano anche J. Lanzaro, *Centro presidencial. Presidencias y centros de gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*, Madrid, 2018 e J.J. Linz, A. Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore-London, 1994.

¹⁴⁰ Cfr. A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 43 ss.

¹⁴¹ Cfr. A.B. Street, *The Council of Revision of the State of New York*, Albany, 1859, 199 ss.

¹⁴² Cfr. R.J. Taylor, *Construction of the Massachusetts Constitution*, in *Proceedings of the American Antiquarian Society*, 90(2), 1980, 317-346.

¹⁴³ Una ricostruzione del confronto tra le descritte posizioni in A. Buratti, *Fondare l’equilibrio: il veto sulle leggi nelle due costituenti settecentesche*, cit., 40-43.

¹⁴⁴ *The Provision For The Support of the Executive, and the Veto Power*.

¹⁴⁵ A. Buratti, *Disegno, evoluzione ed interpretazione dei checks and balances nella Costituzione americana*, in G. D’Ignazio (cur.), *Il sistema costituzionale degli Stati Uniti d’America*, Milano-Padova, 2020, 57 ss.

declinazione dello stesso si sovrappone (a metà tra garanzia costituzionale ed esclusività dell'azione di governo) con le altre¹⁴⁶.

Nella prima fase del neonato modello costituzionale (1789-1829) si è assistito ad un utilizzo assai restrittivo del veto presidenziale. In questo senso, i rinvii derivavano in maggioranza da questioni di (il)legittimità rispetto alle previsioni della Costituzione, in un contesto ordinamentale nel quale gli equilibri tra Congresso e Presidente non erano ancora del tutto definiti e molto sentita era la deferenza nei confronti dell'Assemblea legislativa.

La (prima) svolta fondamentale nell'esercizio di tale potere si verificò con la Presidenza di Jackson (1829-1837)¹⁴⁷ e, ancora una volta, si lega in modo stringente all'interpretazione della forma di governo oltre il dato letterale. Facendo leva sulla legittimità politica derivante da un'elezione sostanzialmente diretta, Jackson impresso all'istituto una nuova connotazione, sottraendolo alle dinamiche (a suo dire) "oscuri" delle stanze del potere per trasformarlo in uno strumento di comunicazione diretta con il corpo elettorale¹⁴⁸.

Il veto assunse così una connotazione «tribunizia»¹⁴⁹, con la quale il Presidente – unico titolare del potere esecutivo – non manifestava remore ad opporsi ad un Congresso a lui politicamente contrario, sviluppandone invece una dimensione "proattiva", volta ad incidere sull'indirizzo da imprimere alla gestione delle questioni nazionali.

Era così sdoganata la versione più politica del veto, il quale iniziava a configurarsi come un'ulteriore declinazione dei poteri presidenziali. Il Presidente, pertanto, non appare più vincolato al mero rigetto per (solo) vizio di costituzionalità, ben potendo respingere una legge laddove non coincida con la propria piattaforma ideologica¹⁵⁰.

Tale dimensione del potere di rinvio sarà poi esaltata durante la Presidenza di F.D. Roosevelt (1933-1945), nel corso della quale il pendolo del rapporto tra i poteri virerà in modo deciso verso la figura del Presidente¹⁵¹.

¹⁴⁶ Cfr. *passim* A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit.

¹⁴⁷ Si veda la ricostruzione di G.N. Magliocca, *Veto! The Jacksonian Revolution in Constitutional Law*, in *Nebraska Law Review*, 78, 1999, 205-262.

¹⁴⁸ Per A. Buratti, *Andrew Jackson e le trasformazioni della Costituzione americana*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2013, 1057, si è trattato di una «presidenza di rottura rispetto a prassi consolidate ed interpretazioni condivise della Costituzione: ed in effetti, Jackson porterà l'interpretazione costituzionale al centro dello scontro politico, estremizzando e forzando prassi istituzionali, rimettendo in discussione convenzioni acquisite ed imponendo tecniche di interpretazione costituzionale».

¹⁴⁹ A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 62. Come sosterrà, di lì a poco, A. De Tocqueville, *La democrazia in America (1835-40)*, Milano, 1999, 123, «il veto è, in fin dei conti, una sorta di appello al popolo».

¹⁵⁰ Si consideri il primo mandato di Cleveland (1885-1889), nel corso del quale il potere di veto venne esercitato 414 volte (304 *regular vetoes* e 110 *pocket vetoes*). Come ricordato da F. Zakaria, *From wealth to power. The unusual origins of America's world role*, Princeton, 1999, 112, «he transformed the veto from an emergency power used only in extreme circumstances into a device used whenever the President disagreed strongly with a bill passed by Congress».

¹⁵¹ Vedi J. Yoo, *Franklin Roosevelt and Presidential Power*, in *Chapman Law Review*, 21, 2018, 205-272.

In un ulteriore rafforzamento della visione di Jackson, il veto divenne lo strumento di predominio assoluto del detentore del potere esecutivo per una configurazione presidenziale sempre più incisiva dell'indirizzo legislativo¹⁵², assumendo una dimensione duttile, a seconda della sintonia o discordanza con la maggioranza parlamentare contingente¹⁵³.

In termini trasversali, è poi necessario alludere ad una variegata serie di istituti che, intesi come declinazioni più o meno costituzionalmente coerenti con il veto tradizionale, si inseriscono nella prospettiva “ideologica” di plasmare in un determinato modo l'equilibrio dei rapporti tra Esecutivo e Legislativo.

Emerge innanzitutto il *pocket veto*¹⁵⁴. Se, a titolo di regola generale, il “silenzio” protrattosi per dieci giorni dalla trasmissione della legge al Presidente per la sua promulgazione ne determina l'automatica entrata in vigore, ciò non accade nel caso di sospensione della sessione parlamentare: in questo caso, la conseguenza è la decadenza dell'atto, il che impedisce al Congresso di esercitare l'*override* a maggioranza dei due terzi¹⁵⁵.

Sul punto, si tengano in considerazione le precisazioni della Corte Suprema nel *Pocket Veto Case*¹⁵⁶ e in *Wright v. United States*¹⁵⁷. Nel primo caso, i giudici affermarono non esservi distinzione tra aggiornamento “semplice” (disposto dall'Assemblea nell'ambito della medesima sessione) e “ordinario”, in caso di chiusura della sessione: in entrambe le fattispecie, pertanto, il *pocket veto* avrebbe potuto essere applicato, così trasformando il veto presidenziale in veto assoluto.

Nel secondo, la Corte Suprema stabilì che, laddove l'aggiornamento fosse riconducibile a una delle Camere, la prassi del *pocket veto* era illegittima, dovendo il Presidente ricorrere – ove non volesse procedere alla promulgazione – al veto ordinario, così esponendosi al “rischio” del superamento parlamentare.

Il Presidente reagì a tale decisione mediante la creazione del *protective return pocket veto*, al fine di “aggirare” i paletti fissati dalla Corte Suprema: si trattava di un «messaggio presidenziale con il quale si comunica l'adozione di un *pocket veto* e si formalizza, al contempo, un messaggio di veto regolare,

¹⁵² In una prospettiva di incremento generalizzato dei poteri presidenziali – soprattutto degli *executive powers*, a partire dalla Presidenza di T. Roosevelt (1901-1909) – come ricordato da J.L. Ernst, *The legacy of Theodore Roosevelt's approach to governmental powers*, in *North Dakota Law Review*, 92, 2017, 309-363.

¹⁵³ Cfr. R.E. Neustadt, *Presidency and Legislation: The Growth of Central Clearance*, in *The American Political Science Review*, 48(3), 1954, 647 ss.

¹⁵⁴ Esercitato per la prima volta da James Madison nel 1811: cfr. S.B. Hoff, *The Presidential pocket veto: its use and legality*, in *Journal of Policy History*, 6(2), 1994, 188-208 e R. Watson, *Origins and Early Development of the Veto Power*, in *Presidential Studies Quarterly*, 17(2), 1987, 401-412.

¹⁵⁵ Il primo superamento parlamentare di un veto presidenziale risale al 3 marzo 1845, in relazione al veto opposto dal Presidente Tyler (1841-1845) ad una legge che subordinava la costruzione di nuove navi di difesa all'approvazione del Congresso.

¹⁵⁶ U.S. Supreme Court, *Bands of the State of Washington v. United States* e *Okanogan, Methow, San Poelis, Nespelem, Colville, and Lake Indian Tribes v. United States*, 279 U.S. 655 (1929).

¹⁵⁷ U.S. Supreme Court, 302 U.S. 583 (1938).

allo scopo di rendere evidente l'operazione presidenziale, impedire l'*override* congressuale e prevenire annullamenti del *pocket veto* in sede giudiziaria»¹⁵⁸.

L'obiettivo è duplice. Da un lato, si ricorre al *pocket veto*, impedendo al Congresso di annullare il veto presidenziale; dall'altro, si adotta in contemporanea un veto ordinario, privo di contenuto sostanziale ma volto a dare atto dell'esistenza di una mera formalità "bloccante", in modo tale da coprire con una patina di costituzionalità il ricorso a *pocket veto* spurii anziché a veti "classici".

Alla Presidenza di Monroe (1817-1825) è invece dovuta l'introduzione di due tecniche atipiche di influenza sull'esercizio della funzione legislativa e che, con il trascorrere del tempo, sarebbero state pienamente accettate.

In primo luogo, si consideri il *veto threat*: attraverso la "minaccia" al Congresso di non promulgare (per ragioni di merito) una legge in corso di approvazione, il Presidente si mostrava aperto alla possibilità di intavolare trattative con il potere legislativo, con l'obiettivo di raggiungere una soluzione di compromesso che scongiurasse l'esercizio del veto e l'eventuale *override*¹⁵⁹.

In termini politici, tale strumento – implementato da Jackson e ripreso in modo sistematico da Nixon (1969-1974)¹⁶⁰ – si presentava quasi privo di rischi per il Presidente, il quale poteva orientare in modo decisivo la conformazione del provvedimento normativo.

Viceversa, l'esercizio del veto avrebbe potuto essere interpretato dall'opinione pubblica come una decisione reazionaria (una sorta di "capriccio" a fronte di un'Assemblea avversa) o, nel caso di ampio consenso parlamentare, essere superato in modo definitivo dal Congresso. Quest'ultimo, a sua volta, potrebbe avere interesse – ove non preveda l'esistenza di una maggioranza dei due terzi – a recepire le modifiche suggerite dal Presidente, piuttosto che ad esporsi alla possibilità di un rigetto totale della legge.

In seconda battuta, si guardi agli *signing statements*¹⁶¹, istituzionalizzati soprattutto durante il mandato di Reagan (1981-1989)¹⁶², grazie all'influenza dell'*Attorney General* Edwin Meese III (1985-1988) e di Samuel Alito (*Deputy Assistant Attorney General* presso il Dipartimento della Giustizia nel 1985-1987 e, dal 2006, Giudice della Corte Suprema)¹⁶³.

¹⁵⁸ A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 165. Si veda anche R.J. Spitzer, *The Law. The "Protective Return" Pocket Veto: Presidential Aggrandizement of Constitutional Power*, in *Presidential Studies Quarterly*, 31(4), 2001, 720-732.

¹⁵⁹ Cfr. H.J.G. Hassell, S. Kernell, *Veto Rhetoric and Legislative Riders*, in *American Journal of Political Science*, 60(4), 2016, 845-859 e R.E. Deen, L.W. Arnold, *Veto Threats as a Policy Tool: When to Threaten?*, in *Presidential Studies Quarterly*, 32(1), 2002, 30-45.

¹⁶⁰ Sulla «Nixon veto-threat strategy», vedi R.S. Conley, *The Presidency, Congress and Divided Government: A Postwar Assessment*, College Station, 2003, 114 ss.

¹⁶¹ Il primo *signing statement* è riconducibile allo *special message* di Monroe del 17 gennaio 1822. Per una ricostruzione storica, C.A. Bradley, E.A. Posner, *Presidential Signing Statements and Executive Power*, in *Constitutional Commentary*, 23, 2006, 307-364.

¹⁶² Cfr. C.S. Kelley, B.W. Marshall, *The Last Word: Presidential Power and the Role of Signing Statements*, in *Presidential Studies Quarterly*, 38(2), 2008, 253 ss.

¹⁶³ In particolare, si ricorda il *memo* redatto il 5 febbraio 1986, ove Alito affermava che «from the perspective of the Executive Branch, the issuance of interpretive signing statements would have two chief advantages. First, it would increase the power of the Executive to shape the law. Second, by forcing some rethinking by courts, scholars, and

Si tratta di “osservazioni” che il Presidente allega ad una legge che di lì a poco verrà promulgata ma rispetto alla quale vanta riserve e dubbi – di carattere costituzionale ovvero relativi all’interpretazione e applicazione di determinate disposizioni – a suo avviso “non sufficienti” per l’esercizio del più incisivo potere di veto.

A Nixon, invece, si deve l’utilizzo della controversa tecnica dell’*impoundment*, consistente nel rifiuto, da parte dell’Amministrazione statale (diretta dal Presidente), di erogare fondi previsti in leggi già oggetto di promulgazione¹⁶⁴. L’utilizzo di tale stratagemma – che si configurava come un veto *de facto* assoluto (giacché impediva di dare esecuzione effettiva alla legge) senza possibilità di *override* del Congresso – incontrava il limite giurisprudenziale delle norme dal contenuto vincolante, come sancito dalla Corte Suprema sin dal 1838 in *Kendall v. United States*¹⁶⁵ e, poi, confermato in *Train v. City of New York*¹⁶⁶.

In termini uguali e contrari, il Congresso reagì attraverso l’implementazione del *legislative veto*. In particolare, con l’adozione del *Congressional Budget and Impoundment Control Act* del 1974, la prassi nixoniana di poter bloccare l’erogazione di fondi già stanziati veniva subordinata – nel più ampio contesto delle leggi di delegazione – al consenso del Congresso¹⁶⁷.

Tale tentativo di riequilibrio assembleare delle prerogative presidenziali fu dichiarato incostituzionale nel 1983 dalla Corte Suprema in *INS (Immigration and Naturalization Service) v. Chadha*¹⁶⁸, la quale stabilì che detto strumento costituiva un chiaro aggiramento della *Presentment Clause* disegnata dai Padri Costituenti (art. 1, Sec. 7, §§2 e 3 Cost.) ed una violazione del principio della separazione dei poteri¹⁶⁹.

La contro-risposta consistette in uno sviluppo delle *report-and-wait provisions*, in forza delle quali l’implementazione di poteri delegati, da parte delle autorità amministrative, era subordinata ad una previa trasmissione del corrispondente provvedimento al Congresso. In questo modo, le criticità

litigants, it may help to curb some of the prevalent abuses of legislative history»

¹⁶⁴ Per G.A. Figurski, *Presidential impoundment of funds: a constitutional crisis*, in *Akron Law Review*, 7(1), 1973, 126-127, «the President of the United States does not have the statutory, case, or constitutional power to impound funds appropriated by Congress [...] The question of impoundment is only another example of this phenomenon of concentration of power into the hands of the Executive».

¹⁶⁵ U.S. Supreme Court, 37 U.S. 524 (1838), 613: «To contend that the obligations imposed on the President to see the laws faithfully executed implies a power to forbid their execution is a novel construction of the Constitution, and is entirely inadmissible».

¹⁶⁶ U.S. Supreme Court, 420 U.S. 35 (1975), 47-48. Cfr. A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 128.

¹⁶⁷ Sull’incrocio tra veto presidenziale e legislativo, si veda A.S. Miller, G.M. Knapp, *The Congressional Veto: Preserving the Constitutional Framework*, in *Indiana Law Journal*, 52(2), 1977, 367-395.

¹⁶⁸ U.S. Supreme Court, 462 U.S. 919 (1983). Per un commento, cfr. D.A. Wheeler, *Actor Preference and the Implementation of INS v. Chadha*, in *BYU Journal of Public Law*, 23, 2008, 83-117.

¹⁶⁹ *Contra*, U.S. Supreme Court, *INS v. Chadha*, cit., 972 (White, J., dissenting), ove si discorre di una «indispensable, political invention that allows the President and Congress to resolve major constitutional and policy differences».

formali del *legislative veto* erano superate attraverso un intervento del potere legislativo che, adottando un atto di contenuto contrario al provvedimento amministrativo, impediva a quest'ultimo di entrare in vigore, senza compromettere il rispetto delle previsioni formali della Costituzione¹⁷⁰.

Infine, durante la Presidenza di Clinton (1993-2001), il veto presidenziale ritornò al centro dell'attenzione politica e giuridica, all'indomani dell'approvazione, nel 1996, del *Line-Item Veto Act*. In concreto, il potere di veto parziale (in ordine alle sole norme di spesa) si poneva come risposta alle contestate prassi della *omnibus legislation* e dei *nongermane riders*, mediante le quali il Congresso aveva iniziato ad introdurre emendamenti del tutto disomogenei rispetto a leggi contenenti fondi a favore dell'Amministrazione federale, costringendo il Presidente ad accettare o rifiutare *in toto* la legge in questione¹⁷¹.

Inoltre, era previsto un procedimento di *judicial review* accelerato (*expedited review*), con un esame sommario da parte di una Corte distrettuale federale e un successivo giudizio di merito della Corte Suprema.

Come è stato ricordato, tale meccanismo normativo operava anche un rovesciamento rispetto alla disciplina dell'*impoundment* introdotta nel 1974 con il *Congressional Budget and Impoundment Control Act*: «mentre in quelle norme occorreva un'esplicita autorizzazione congressuale per procedere al congelamento degli stanziamenti, ora il Congresso poteva superare il veto selettivo attraverso uno speciale 'disapproval bill', dotato della forza di annullare la *cancellation* presidenziale ma su cui residuava un potere presidenziale di veto»¹⁷².

Ancora una volta, tale ulteriore declinazione del potere di veto fu ritenuta contraria alla Costituzione¹⁷³, in quanto introduceva in modo surrettizio un potere di emendamento legislativo da parte del Presidente, non riconosciuto dal testo costituzionale ed attributivo allo stesso di un'autentica potestà (di fatto) normativa¹⁷⁴.

Ciò non ha però impedito che, a fronte di un cospicuo utilizzo degli *signing statements* nelle Presidenze successive (G.W. Bush, 2001-2009 e Obama, 2009-2017), sia stato possibile identificare in tale strumento un mezzo attraverso il quale implementare comunque – *ex post* ed in termini fattuali – forme “atipiche” di veto parziale.

¹⁷⁰ Secondo uno schema già convalidato in U.S. Supreme Court, *Sibbach v. Wilson & Co.*, 312 U. S. 1 (1941).

¹⁷¹ Si vedano A.P. Bruhl, *Return of the Line Item Veto? Legalities, Practicalities, and Some Puzzles*, in *Journal of Constitutional Law*, 10(3), 2008, 447-498 e R.J. Spitzer, *The Constitutionality of the Presidential Line-Item Veto*, in *Political Science Quarterly*, 112(2), 1997, 261-283.

¹⁷² Cfr. A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 154.

¹⁷³ U.S. Supreme Court, *Clinton v. City of New York*, 524 U.S. 417 (1998). In dottrina, si era già espresso negativamente R.A. Riggs, *Separation of Powers: Congressional Riders and the Veto Power*, in *University of Michigan Journal of Law Reform*, 6, 1973, 757, per il quale «the added power to veto nongermane amendments to bills would not only increase executive influence but would establish the presidency as the primary locus of policy-making in the federal government. Such reallocation of authority would arguably be in derogation of the separation of powers doctrine».

¹⁷⁴ Cfr. E. Stradella, *I poteri normativi dell'Esecutivo negli Stati Uniti: alcuni spunti ricostruttivi*, in *Rivista AIC*, 1, 2018, 16 ss.

In conclusione, la storia del potere di veto alla luce della Costituzione, della prassi politico-istituzionale e della giurisprudenza della Corte Suprema degli Stati Uniti ne dimostra il carattere tutt'altro che formalista e tecnico. Al contrario, esso si rivela uno dei principali elementi di controprova che la forma di governo offre per comprendere l'evoluzione del modello presidenziale, il funzionamento dinamico del suo sistema di *checks and balances* e l'oscillazione dei poteri di Presidente e Congresso, da un Governo "di assemblea" a un Governo "del Presidente"¹⁷⁵.

In quest'ultima direzione, il superamento del veto rappresenta una circostanza del tutto eccezionale, a causa della necessità di un (doppio) consenso molto ampio: a fronte di una successione di 2585 veti sino ai giorni nostri (di cui 1518 *regular vetoes* e 1066 *pocket vetoes*), solo in 112 occasioni (4,3% ca. dei casi) il Congresso è riuscito a prevalere¹⁷⁶.

6. Rinvii e veti nei presidenzialismi latino-americani

Nonostante il richiamo alla forma di governo statunitense, è indiscutibile che il presidenzialismo che caratterizza numerose realtà latino-americane¹⁷⁷ in nulla è riconducibile al modello degli Stati Uniti, né in termini formali né sul piano della sua evoluzione¹⁷⁸: al contrario, sempre più spesso è possibile riscontrare uno «iato profondo tra Costituzione formale e Costituzione materiale»¹⁷⁹.

La distanza tra i due modelli può essere individuata in un triplice ordine di fattori: la presenza/assenza di una solida cultura costituzionale "di partenza"; la natura della configurazione di un sistema di equilibrio tra i poteri e la combinazione tra partiti politici e formula elettorale.

Nella descritta prospettiva, è innanzitutto evidente che l'accoglimento della forma di governo presidenziale in America Latina si inserisce in un contesto geopolitico che solo in tempi recenti si è affacciato ad esperienze del

¹⁷⁵ Si vedano C. Martinelli, *Il ruolo del Parlamento nei sistemi presidenziali maturi*, in R. Tarchi, *Parlamenti e parlamentarismi nel Diritto Comparato*, cit., 38-48 e G. D'Ignazio, *La forma di governo degli Stati Uniti d'America: dal congressional government al presidential government*, in S. Gambino (cur.), *Forme di governo: esperienze europee e nord-americane*, Milano, 2007, 235-290.

¹⁷⁶ Una ricognizione statistica del numero di veti dal 1789 ad oggi è disponibile in <https://www.senate.gov/legislative/vetoes/vetoCounts.htm>.

¹⁷⁷ Sulle molteplici varianti del presidenzialismo latino-americano, valga per tutti la ricostruzione di J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano*, disponibile in <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/3.pdf>. Cfr. anche R. Tarchi, *Riflessioni in tema di forme di governo a partire dalla dottrina di Mauro Volpi*, in *DPCE online*, 4, 2021, 4298-4311.

¹⁷⁸ In questo senso, per R. Tarchi, *La forma di governo del Messico: dal presidenzialismo imperiale alla "parlamentarizzazione" del presidenzialismo?*, in *DPCE online*, 4, 2017, 888, «il regime presidenzialista costituis[ce] una forma degenerativa del modello teorico del sistema presidenziale classico per come si è consolidato negli USA». Sulle degenerazioni dei presidenzialismi latino-americani, si vedano J.A. Amaya, L. Mezzetti (cur.), *Democracia, presidencialismo y populismo en Latinoamérica*, Buenos Aires, 2022 e L. Mezzetti, *Teoria e prassi delle transizioni costituzionali e del consolidamento democratico*, cit., 619 ss.

¹⁷⁹ L. Mezzetti, *Corrosione e declino della democrazia*, in *DPCE, fascicolo speciale*, 2019, 423.

tutto democratiche (nonostante gli arretramenti sperimentati da alcune realtà, confinanti in modo pericoloso con l'autoritarismo o divenute tali) e che, in quanto tale, non può vantare il *background* storico-culturale al quale si è abbeverato il costituzionalismo statunitense¹⁸⁰.

Tale carenza di un *humus* politico-democratico si è riflessa in configurazioni spesso critiche dei rapporti tra istituzioni, dando luogo a due baricentri di potere egualmente forti – Presidente e Parlamento – ed all'assenza di meccanismi (in capo ai poteri legislativo e giudiziario) in grado di controbilanciare la preminenza di quello presidenziale¹⁸¹.

Si pensi, su tutti, al fatto che le Costituzioni latino-americane hanno sovente riconosciuto al Presidente un potere di iniziativa legislativa (in certe materie addirittura esclusivo)¹⁸², nonché quello di legiferare tramite decreto – anche in assenza di una delega previa – confermando un dominio personalista che si pone come retaggio “ideologico” di un *caudillismo* di matrice militare storicamente presente nelle citate realtà¹⁸³.

Infine, va considerato che spesso l'univocità ed omogeneità istituzionale del potere esecutivo si sovrappone a modelli assembleari pluripartitici e ad una mancata coincidenza temporale tra elezioni presidenziali ed assembleari: ciò comporta la presenza di Parlamenti frammentati e un'asincronia tra i due poli del potere politico, con situazioni di stasi e conflitti costanti¹⁸⁴.

In modo analogo a quanto evidenziato rispetto alle precedenti forme di governo, anche nei casi latino-americani la previsione e disciplina del potere di veto si configura quale ottimo indice per comprendere gli equilibri tra poteri e le dinamiche interne agli stessi¹⁸⁵. In particolare, l'intensità del

¹⁸⁰ Cfr. E. Ceccherini, *Le democrazie incerte in America Latina. Le ragioni di un mancato consolidamento*, in *DPCE online*, 3, 2020, 4057-4078 e L. Mezzetti, *Le democrazie incerte*, Torino, 2000, 331 ss.

¹⁸¹ Per J.J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, in *Journal of Democracy*, 1(1), 1990, 53, «since both derive their power from the votes of the people in a free competition among well-defined alternatives, a conflict is always possible and at times may erupt dramatically. There is no democratic principle on the basis of which it can be resolved». In proposito, vedi anche J.J. Linz, A. Valenzuela (cur.), *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna, 1995.

¹⁸² Si veda M.L. Santos, A. Pérez-Liñan, M. García Montero, *El control presidencial de la agenda legislativa en América Latina*, in *Revista de ciencia política*, 34(3), 2014, 511-536 e M. García Montero, *La actividad legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos*, in *Lateinamerika Analysen*, 17(2), 2007, 1-31.

¹⁸³ Ricorda L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, in R. Tarchi, *Parlamenti e parlamentarismi nel Diritto Comparato*, cit., 113, che «più che in un sistema di ‘contrappesi’, la relazione tra esecutivo e legislativo si convertì in una situazione di ‘mutuo blocco’».

¹⁸⁴ Vedi S. López, *Partidos desafiantes en América Latina: representación política y estrategias de competencia de las nuevas oposiciones*, in *Revista de Ciencia Política*, 25(2), 2005, 37-64. Sui rapporti tra presidenzialismo e multipartitismo, vedi anche D. Chasqueti, *Democracia, Multipartidismo y Coaliciones: evaluando la difícil combinación*, in J. Lanzaro (cur.), *Tipos de Presidentialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Buenos Aires, 2001, 319-359.

¹⁸⁵ Sulla contrapposizione tra concentrazione e decentramento del potere, A. Escamilla Cadena, R. Sánchez Gayosso, *Las facultades constitucionales del Ejecutivo en América Latina: entre la concentración y la dispersión de poder*, in *Estudios Políticos*, 37, 2016, 111-141.

veto stesso ed il «mecanismo de insistencia» da parte del Legislativo (l'*override* statunitense) costituiscono elementi significativi per valutare il “grado di controllo” di cui dispone l'Assemblea nei confronti del Presidente¹⁸⁶.

In questo senso, in numerosi ordinamenti è previsto che il veto sia superabile dal Parlamento, con maggioranza qualificata pari a due terzi¹⁸⁷ o maggioranza assoluta¹⁸⁸. In alcuni casi, tali maggioranze sono rafforzate in forza della loro calcolabilità sul totale degli aventi diritto di voto (e non sul numero dei presenti)¹⁸⁹. Nei sistemi bicamerali, la regola è che detta maggioranza debba essere raggiunta in ognuna delle due Camere, salve le eccezioni di Bolivia e Brasile, ove il superamento del veto è subordinato ad una riunione assembleare in seduta comune.

In ordine ai contenuti, la dottrina ha utilizzato varie formule per descriverne i profili. Rispetto alla possibilità che il veto sia riferibile a tutta la legge ovvero a una sola parte, si è parlato di «package and partial vetoes»¹⁹⁰ ovvero di «absolute and constructive vetoes»¹⁹¹ mentre, in relazione al merito, i *constructive vetoes* sono stati declinati sotto forma di «deletional and amendatory vetoes»¹⁹².

Nello specifico, quest'ultima categoria allude alla possibilità di emettere veti parziali in senso stretto (censura di una parte della legge e rinvio) ovvero veti che, “bloccando” una o più parti del provvedimento in questione, propongano al legislatore soluzioni alternative, dotando così il veto di una natura allo stesso tempo oppositiva e propositiva¹⁹³.

Tale tipologia “additiva” del veto presenta spunti interessanti, poiché potrebbe contribuire a ridurre la polarizzazione derivante dalla contrapposizione tra Legislativo ed Esecutivo, favorendo sinergie tra due poteri che necessitano l'uno dell'altro per implementare indirizzi politici coerenti ed efficaci.

Tuttavia, questa “forma” ideale si scontra con una “sostanza” conflittuale, nella quale Presidente e Legislativo – spesso di ideologie contrapposte – si ostacolano reciprocamente per apparire come i “migliori”

¹⁸⁶ Cfr. M. Alcántara Sáez, F. Sánchez López, *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura del veto-insistencia y control político*, in *Revista de Estudios Políticos*, 112, 2001, 71 ss.

¹⁸⁷ Argentina (art. 83 Cost.), Bolivia (art. 77 Cost.), Cile (art. 70.4 Cost.), Costa Rica (art. 127 Cost.), Ecuador (art. 153 Cost.), El Salvador (*absolute veto*: art. 137.2 Cost.), Guatemala (art. 179 Cost.), Honduras (art. 216 Cost.), Messico (art. 72.c Cost.), Panama (art. 164.2 Cost.) e Repubblica Dominicana (art. 41 Cost.).

¹⁸⁸ Brasile (art. 66.4 Cost.), Colombia (art. 167.2 Cost.), El Salvador (*amendatory veto*: art. 137.3 Cost.), Nicaragua (art. 143.2 Cost.), Paraguay (art. 208.2 Cost.), Perù (art. 108.3 Cost.) e Venezuela (art. 214.2 Cost.).

¹⁸⁹ Si veda lo schema proposto da E. Alemán, T. Schwartz, *Presidential vetoes in Latin American Constitutions*, in *Journal of Theoretical Politics*, 18(1), 2006, 103.

¹⁹⁰ M.S. Shugart, J.M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, 1992.

¹⁹¹ T. Schwartz, *The Executive Veto: Purpose, Procedure, and Paradox*, in *Constitutional Political Economy*, 10, 1999, 89-105.

¹⁹² E. Alemán, T. Schwartz, *Presidential vetoes in Latin American Constitutions*, cit., 100.

¹⁹³ Per una ricostruzione delle tipologie di veto nei presidenzialismi latinoamericani, cfr. G. Tsebelis, E. Alemán, *Presidential conditional agenda setting in Latin America*, in *World Politics*, 57, 2005, 396-420.

decisori di fronte alla popolazione, piegando in una dimensione elettoralista istituti la cui politicITÀ va di pari passo con esigenze di garanzia costituzionale e fisiologico equilibrio tra i poteri¹⁹⁴.

Come è stato ricordato¹⁹⁵, da un lato il rischio di una paralisi reciproca tra Governo e Legislativo rappresenta un indice strutturale di tali (instabili) presidenzialismi; dall'altro, detti modelli spesso non offrono incentivi al compromesso con l'opposizione, il cui unico scopo sembra essere il persistente logorio dell'Esecutivo in carica, in vista di una sua futura sostituzione.

In termini sistematici, lo strumento dell'*impeachment* ne è la prova più estrema, soprattutto in un'ottica di palese scostamento dalla sua *ratio* (statunitense) originaria, con una conseguente utilizzazione distorta – quasi fosse una mozione di sfiducia parlamentare – quale «strumento 'ordinario' di gestione delle crisi 'straordinarie'» e non come «istituto di massima garanzia ordinamentale»¹⁹⁶.

7. Brevi osservazioni conclusive

Riassumendo le riflessioni svolte rispetto alle forme di governo considerate, occorre evidenziare che l'istituto del potere di rinvio si pone, nel contesto della metodologia comparata, come un mezzo e non come un fine.

A partire dalla ricostruzione delle modalità di mancata promulgazione, la prospettiva di osservazione principale si è diretta fin da subito sulla triplice dimensione dei poteri concreti del Presidente, dei suoi rapporti con il potere legislativo e (nei modelli parlamentari e semipresidenziali) con un Esecutivo strutturalmente “separato”, nonché della forma di governo intesa in senso materiale.

L'atto presidenziale della promulgazione o rinvio di una legge non si esaurisce nel sancire o meno l'ingresso ufficiale di una fonte nel tessuto ordinamentale e nel quadro dei rapporti istituzionali e sociali. Accanto a questa competenza principale, se ne aggiungono altre, sia preliminari – l'esercizio del ruolo presidenziale come “perno” nel funzionamento generale dello Stato-apparato (anche nell'ambito dell'*iter* legislativo) – sia posteriori, in relazione agli effetti “extra-legislativi” e relazionali che possono derivarne rispetto ad altri poteri.

Si viene così a creare una sorta di *climax* ascendente che prende le mosse dalle disposizioni costituzionali, spesso indefinite e bisognose di un'esegesi che le inquadri entro un contesto più ampio, per poi virare verso

¹⁹⁴ Per M.P. Jones, *Legislator behavior and executive-legislative relations in Latin America*, in *Latin American Research Review*, 37(3), 2002, 182-183, «veto power and the exclusive power of legislative introduction are reactive in that they can be used only to protect the status quo».

¹⁹⁵ Cfr. H. Nogueira Alcalá, *La tipología de gobiernos presidencialistas de América Latina y gobiernos semipresidenciales en Europa*, in *Estudios Constitucionales*, 2, 2017, 48.

¹⁹⁶ S. Gianello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, cit., 10 e L.G. Arcaro Conci, *La recente destituzione di Pedro Castillo (Perù) come riflesso dell'indebolimento della democrazia costituzionale in America Latina*, in *DPCE online*, 4, 2022, 1768. Una ricostruzione dettagliata da parte di F. Spagnoli, *Impeachment presidenziale in America Latina: una forma di responsabilizzazione dell'Esecutivo o un golpe istituzionalizzato?*, in *DPCE online*, 3, 2019, 2003-2087.

la declinazione concreta del potere politico, nella sua doppia natura di funzione “legislativa” della potestà normativa (Parlamento) e implementazione “esecutiva” delle linee ideologiche sottese ad una determinata impostazione (Governo).

L’esercizio del potere politico non può non riflettersi sull’ancor più ampio equilibrio tra i diversi poteri dello Stato, dunque sulla stessa forma di governo: ciò vale, a maggior ragione, in quelle realtà di matrice parlamentare nelle quali sono coinvolti organi che, non portatori di istanze riconducibili all’ideologia politica (su tutti, il Presidente della Repubblica), in ogni caso ricoprono – come organi di garanzia – un peso decisivo per uno sviluppo delle attività istituzionali conforme a Costituzione.

Una lettura del potere di rinvio/veto delle leggi attraverso le tre dimensioni “dinamiche” descritte rende così conto del carattere per nulla secondario di tale strumento nella comprensione delle diverse variabili a disposizione.

Nel caso dei modelli parlamentari, la disciplina del rinvio si è rivelata – soprattutto alla luce della prassi applicativa – come una funzione di garanzia costituzionale che, lontana da una logica oppositiva alle politiche di Governo e Parlamento, ha circoscritto il proprio intervento a contesti “eccezionali” di crisi nei rapporti tra poteri dello Stato ed a situazioni di illegittimità costituzionale manifesta.

In ordine al sistema semipresidenziale francese, va ricordata la sua marginalità nel quadro dei poteri presidenziali e nel bilanciamento dei rapporti con l’Esecutivo. Ben più incisivi risultano il ricorso preventivo di costituzionalità ovvero, in situazioni estreme, lo scioglimento delle Camere, in forza del quale il Presidente può determinare in modo autonomo la fine della legislatura.

Nei semipresidenzialismi apparenti, il rinvio si muove tra la rigidità del modello irlandese – che, di fatto, si traduce in un ricorso di costituzionalità “qualificato” da parte di un Presidente della Repubblica “neutralizzato” – e la flessibilità di quello portoghese, ove il Presidente ha alcuni spiragli di opposizione “politica” rispetto all’azione del potere esecutivo.

Nei modelli baltico-orientali, detto strumento rivela la tensione permanente tra la dimensione parlamentare del sistema istituzionale (ormai prevalente) e possibili “incursioni” del Capo dello Stato, al quale sono attribuite competenze formali che, ove esercitate in modo indipendente, spesso portano il pendolo del potere ad oscillare verso scenari presidenziali.

In relazione al ruolo del Presidente degli Stati Uniti, il potere di veto si è configurato fin dagli esordi come una autentica “pietra di paragone” per la comprensione dei suoi poteri e del ruolo giocato nella politica americana. Esso presenta una natura “polifunzionale”¹⁹⁷ che, oscillando tra difesa del dettato costituzionale, salvaguardia delle prerogative presidenziali e conformazione dell’indirizzo politico, racchiude in sé le variegate sfaccettature del presidenzialismo statunitense, rivelandone pregi e possibili fibrillazioni.

Infine, i veti latinoamericani rivelano le “sofferenze” di forme di governo sottoposte a tensioni più o meno intense e rispetto alle quali si

¹⁹⁷ Cfr. A. Buratti, *Veti presidenziali*, cit., 168-170.

impone l'esigenza di «consolidare e [...] irrobustire la prassi e le istituzioni democratiche appena formatesi o recentemente riformatesi al fine di resistere alla prova del tempo, ai conflitti politici e alle crisi economiche e sociali, nonché di fronteggiare le problematiche emergenti dai processi di globalizzazione e di internazionalizzazione»¹⁹⁸.

Concludendo, il ruolo e le funzioni del Capo dello Stato non solo trovano un preciso fondamento costituzionale a seconda della forma di governo considerata ma, al tempo stesso, possono contribuire a modellarla in modo decisivo, sia consolidando il preesistente quadro formale dei suoi poteri, sia aprendo nuovi sentieri che si estendono all'esercizio delle competenze di altri organi¹⁹⁹ e ne consentono una «valorizzazione nella dinamica dei rapporti tra poteri»²⁰⁰.

Nell'intreccio tra carica presidenziale e configurazione della forma di governo si viene a creare un rapporto biunivoco. Da un lato è necessario prendere le mosse dalla forma di governo intesa in senso formale, con l'obiettivo di comprendere se e come il Presidente intervenga nel procedimento di formazione delle leggi; dall'altro, proprio dallo studio di quest'ultimo profilo è possibile ricostruire le evoluzioni concrete delle forme di governo e gli scostamenti dai modelli astratti disegnati nelle Costituzioni, coniugando «il rigore scientifico [...] con l'attenzione per il [...] funzionamento pratico»²⁰¹.

Anche in relazione al rinvio presidenziale, pertanto, «qualsiasi classificazione, per quanto ampia ed articolata, deve essere sottoposta a costante verifica e quindi essere rivista quando venga messa in discussione la consistenza e la durata di un modello o di un sottotipo elaborato in sede teorica»²⁰².

La complessità e varietà dell'istituto in esame risiede nel fatto che in esso si intrecciano profili relativi ai tre grandi poteri dello Stato: quello legislativo (nel momento in cui il Parlamento adotta una legge e questa viene “respinta”), quello esecutivo (laddove il rinvio è spesso politicamente connotato) e quello giudiziario (*sub specie* di controllo di costituzionalità, poiché in diversi contesti il rinvio si affianca e intreccia a tale sindacato, rispetto al quale il confine non è sempre così netto).

Il potere di rinvio, variegato e strutturato a seconda della forma di governo interessata, costituisce pertanto un osservatorio privilegiato dell'intreccio tra poteri e delle possibili tensioni che possono insorgere tra gli stessi, consolidando un «nucleo comune» nel quale le esigenze della comparazione tra modelli differenti sono ricondotte ad unità²⁰³.

¹⁹⁸ L. Mezzetti, *Ruolo ed evoluzione del Parlamento nei sistemi presidenziali latino-americani*, cit., 120.

¹⁹⁹ Sull'evoluzione del ruolo del Capo dello Stato, quale indice per una «messa a fuoco dell'evolversi di tutta la forma di governo», vedi G. Grottanelli de' Santi, *Introduzione*, in E. Bindi, M. Perini, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015, X.

²⁰⁰ M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, 2000, 84.

²⁰¹ M. Volpi, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 165.

²⁰² *Ivi*, 166.

²⁰³ Cfr. G. de Vergottini, *Tradizioni costituzionali e comparazione: una riflessione*, in *Rivista AIC*, 4, 2020, 312.

Nel rinvio presidenziale si uniscono quindi forma (disposizioni costituzionali) e sostanza (concreta evoluzione dei diversi poteri dello Stato), in un ventaglio di soluzioni che rivela la pluriforme varietà del diritto costituzionale e delle istituzioni politiche che ad esso danno vita²⁰⁴.

Daniele Camoni
Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale
Università degli Studi di Milano
daniele.camoni@unimi.it

²⁰⁴ «An observer who looks at the living reality will wonder at the contrast to the paper description. He will see in the life much which is not in the books; and he will not find in the rough practice many refinements of the literary theory» (W. Bagehot, *The English Constitution*, London, 1873, 42).