

Articolo 89

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Commento di Antonio MASTROPAOLO

1. Di inattuazione riguardo all'art. 89, trattandosi di una previsione di carattere operativo, si può discorrere solo a partire dalla constatazione che tale disposizione ha risentito nella sua lettura della peculiare evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia. Sul piano dell'applicazione formale, infatti, essa non sembra aver sollevato particolari problemi, poiché gli atti presidenziali normalmente recano la controfirma che è considerata un requisito della loro validità. Al contrario, sul piano sistemico si osserva come, rispetto a quanto avvenuto in altri regimi parlamentari, nel tempo, il capo dello Stato abbia assunto una connotazione particolarmente "forte", tanto da rappresentare, almeno secondo alcune letture, un potenziale antagonista dell'esecutivo, espressione della maggioranza parlamentare. Su tale rafforzamento ha pesato l'origine storica dell'istituzione, la sua carica simbolica e una disciplina costituzionale talora ambigua, ma, soprattutto, è stata determinante la prassi, pure influenzata dalla personalità di chi ha ricoperto la carica di capo dello Stato. L'istituzione è infatti l'unica nel nostro ordinamento ad essere pienamente monocratica.

Ciò ha avuto importanti conseguenze sul piano interpretativo poiché ha aperto la strada ad un possibile svuotamento funzionale della disposizione costituzionale. La ricostruzione giuridica ha finito per essere condizionata dalla dimensione politica concreta, sino al punto di tentare non solo di comprendere, ma anche di razionalizzare, attraverso il riconoscimento di poteri giuridici suoi propri, l'indubbia eccedenza politica del Presidente della Repubblica [PALADIN 1985, p. 236]. Le letture offerte dagli studiosi, pure accomunate dall'intento di collocare l'istituzione fuori della dinamica

politica immediata, si sono spesso allontanate dalla *ratio* costituzionale nel delimitarne lo spazio di azione. La dottrina ha di continuo oscillato nel qualificare il Presidente come figura o di mera mediazione o di decisione; tra un Presidente *super partes*, garante degli equilibri costituzionali, e un Presidente *infra partes*, posto all'interno del circuito politico-parlamentare; tra un soggetto titolare di potere di indirizzo politico costituzionale minimalista e uno dotato di un potere di garanzia attiva, suscettibile di influire nei momenti critici del sistema sulla dinamica parlamentare.

2. La premessa qui accolta è che l'articolo 89 corrisponda a un principio fondamentale della forma di governo parlamentare [CHELI 1983, p. 97]. Contribuisce a definire l'equilibrio dei poteri tra P.d.R. ed esecutivo all'interno di un regime parlamentare caratterizzato da debole razionalizzazione, nel quale il capo dello Stato non svolge più la funzione storica di vertice dell'esecutivo. In base a tale disposizione, gli atti del P.d.R. necessitano della firma di un ministro e, in alcuni casi, anche di quella del Presidente del Consiglio, affinché possano produrre effetti giuridici. La controfirma opera, dunque, come strumento di imputazione della responsabilità ministeriale e, al tempo stesso, come condizione di validità dell'atto presidenziale.

Il dato comparato conferma la diffusione del meccanismo della controfirma nei sistemi che adottano la forma di governo parlamentare, pur con significative peculiarità nazionali e con eccezioni alla regola generale per taluni atti non solo di carattere personale come, ad esempio, avviene in Germania (art. 58, *Grundgesetz*). In Inghilterra, che rappresenta il modello parlamentare di riferimento in Europa, l'istituto della controfirma non è disciplinato, ma il sovrano agisce sempre su *ministerial advice*. Ogni atto della Corona, che incida sulla sfera di governo, necessita di proposta o di consenso ministeriale. Anche in Slovenia manca la controfirma, ma la Costituzione richiede una proposta governativa per quegli atti che implicano una decisione politica o amministrativa e stabilisce che il Presidente non è responsabile politicamente. In modo non dissimile in Irlanda, dove gli atti del Presidente sono adottati *on advice of the Government*. La controfirma è sostituita dalla regola del "consiglio vincolante" che assicura il trasferimento della responsabilità sull'esecutivo.

3. Nel contesto italiano, per spiegare la portata funzionale del principio costituzionale, nella prospettiva dell'attuazione qui scelta, è necessario muovere dal testo come elaborato in sede costituente. L'articolo 89 si articola in due commi: il primo stabilisce che: "Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità". Tale formula realizza un duplice obiettivo: dal

punto di vista formale stabilisce che la controfirma è condizione di validità dell'atto presidenziale, dal punto di vista sostanziale rende i ministri responsabili giuridicamente e anche politicamente di fronte al Parlamento e in ultima istanza al corpo elettorale. Il secondo comma aggiunge: "Gli atti che hanno valore legislativo e gli altri atti indicati dalla legge sono controfirmati anche dal Presidente del Consiglio dei ministri". Questa seconda disposizione prevede un ulteriore livello di responsabilità politica per gli atti che incidono maggiormente sulla vita politica e istituzionale e per altri atti individuati dalla legge ordinaria. Si tratta in questo caso di una forma di responsabilità che assicura l'imputazione dell'atto anche al vertice della direzione della politica generale del Governo, consolidando la responsabilità dell'Esecutivo verso le Camere.

In merito alle scelte lessicali in dottrina si è parlato di una "vischiosità" della Costituzione nel riprodurre regole giuridiche che rievocano principi non più attuali [MORTATI 1967, p. 445]. La critica lamentava il rischio di favorire una lettura secondo cui, come avveniva in passato, gli atti del capo dello Stato sarebbero apparsi non solo formalmente, ma anche sostanzialmente derivanti da una sua decisione. Ciò avrebbe rischiato di capovolgere il regime introdotto della Costituzione; eppure, nonostante le apparenze, questa conclusione non implica che il P.d.R. non possa esercitare una influenza a contenuto politico, ma solo che essa non debba rilevare sul piano giuridico. L'elemento forte dal punto di vista prescrittivo è dunque che il capo dello Stato non deve esercitare la funzione di governo che gli era comunque riconosciuta nell'ordinamento liberale.

4. Per comprendere il senso di questa affermazione è utile volgere l'attenzione alle origini teoriche dell'istituto, poiché è lì che rintracciamo le ragioni della scelta costituente e delle incertezze della sua formulazione. La controfirma, come noto, è legata al principio di irresponsabilità del capo dello Stato (art. 90, Cost.). Da qui occorre quindi partire per intendere la portata del legame che intercorre tra potere e responsabilità. Le sue origini risalgono al fatto storico che nei regimi dispotici il Re non rispondeva mai del suo operato, al contrario di quanto invece si ritiene avvenga nei regimi democratici dove, in base a una tradizione culturale molto antica, nessuno è irresponsabile tra coloro che partecipano alla vita pubblica [cfr. ESCHINE, *Contro Ctesifonte*, Milano, 1994]. L'irresponsabilità del re si basava invece sulla sua naturale superiorità rispetto alla legge e sul suo essere la fonte stessa della legge. Questa idea era affermata nel diritto pubblico romano con le celebri formule di Ulpiano *Princeps legibus solutus est* e *Quod principi placuit legis habet vigorem*. Mentre nell'antico diritto costituzionale inglese, con lo stesso scopo, valeva la *fiction iuris* secondo cui: "The King Can Do No

wrong”, il cui fondamento derivava proprio dall’indubbia origine divina del potere regale. Ogni atto del re era perciò intrinsecamente legittimo poiché fondato sulla natura sovraumana del suo potere. Ne conseguiva che l’atto ingiusto non poteva essere stato voluto dal sovrano, ma, al massimo, da qualcuno che lo aveva mal consigliato.

Tale idea di irresponsabilità trovava solo un limite nel principio, sempre elaborato nell’ambito della tradizione costituzionale inglese, per cui “rex non debet esse sub homine sed sub deo et sub lege, quia lex facit regem” [BRACON H., *De legibus et consuetudinibus Angliae*, New Haven, 1922, p. 33). Ci si riferiva con questa formula alla subordinazione del re alla legge naturale, che in seguito avrebbe aperto lo spiraglio all’idea secondo cui nelle costituzioni moderne il re deve essere subordinato a una legge prodotta della volontà di un popolo sovrano. Una soggezione che troverà conferma anche nell’istituto giuridico del giuramento che il re statutario prestava nel momento in cui saliva al trono (art. 22 St.), le cui origini risalgono ad antichi istituti come la *confirmatio cartarum*, con cui Edoardo I nel 1297 aveva riaffermato la validità della Magna Carta del 1215, ma che esprimevano ancora un’idea di volontaria subordinazione del sovrano alla legge positiva.

5. Tale principio si trasformò con l’evoluzione della sovranità. Nel corso dell’Ottocento l’irresponsabilità serviva sempre a sottrarre l’istituzione alle critiche dirette che ne avrebbero minato l’autorità. Sul piano del diritto occorreva però che ad ogni atto regale corrispondesse un responsabile sia giuridico sia politico. Di qui derivò la previsione costituzionale di una responsabilità ministeriale mediante controfirma “poiché se vi è un errore, questo errore è del ministro e non del re” [DE CHATEAUBRIAND F.R., *De la monarchie selon la Charte*, Paris, 1816, p. 8]. La controfirma nacque quindi come tecnica di trasferimento della responsabilità dall’organo irresponsabile al ministro. Nel costituzionalismo ciò tenderà progressivamente a significare, anche se non in modo lineare, che, *là dove è la responsabilità, là è il potere*.

È la Costituzione francese del 1791, per prima, ad attestare all’art. 3 la regola secondo cui la controfirma è requisito di validità degli atti del re. Essa ancora consentiva a quest’ultimo di esercitare una quota della funzione di governo in un contesto in cui la sua sovranità era contesa, ma lasciava al contempo aperta la possibilità di subordinare il suo operato ad una volontà altra. Il ministro che controfirmava non era tuttavia solo uno strumento passivo del sovrano, ma partecipava all’atto regio e ciò costituiva un fondamento sufficiente per la sua responsabilità. Lo spazio dei diritti maestatici sottratti al confronto andrà di qui in poi via via riducendosi. Nessun potere di natura personale residuerà al capo dello Stato. Tutti i suoi atti saranno soggetti a controfirma e tutti implicheranno una collaborazione con il ministro responsabile.

Questa evoluzione è particolarmente evidente in Italia. Anche lo Statuto albertino aveva posto la controfirma come forma di garanzia nei confronti del sovrano, la cui persona era ancora definita « sacra e inviolabile » (art. 4 St.). La Carta statutaria prevedeva una forma di governo monarchico-costituzionale, ma la vaghezza del testo dell'art. 67, primo comma ("I Ministri sono responsabili") e del secondo ("Le leggi e gli atti del Governo non hanno vigore, se non sono muniti della firma di un Ministro") consentì, anche grazie alla personalità politica di Cavour, la progressiva instaurazione di un rapporto di fiducia tra Camere ed esecutivo.

Sebbene si assista pertanto, nel corso tempo, ad un progressivo spostamento del potere di indirizzo verso i ministri responsabili, non corrisponde alla realtà storica e giuridica italiana la celebre massima coniata da Adolphe Thiers secondo cui "il Re regna, ma non governa". Tutt'altro, il re non era ridotto ad una mera apparenza. I suoi atti erano sempre voluti. Il principio della responsabilità ministeriale non comportava l'annullamento della sua volontà preminente, ma solo l'incontro con quella accessoria del ministro. Naturalmente, l'equilibrio tra le due dipendeva dalle combinazioni politiche tra diversi elementi strutturali, quali la sua personalità, l'autorevolezza dei suoi ministri e lo stesso sistema dei partiti [ORLANDO 1889, p. 169]. L'irresponsabilità non significava pertanto inattività.

6. Di questa impostazione giuridica e della sua evoluzione sembravano consapevoli i costituenti. Nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente la figura del P.d.R. fu quindi disegnata in continuità con le aspirazioni in senso parlamentare del passato e, soprattutto, avendo ben presente quali errori aveva prodotto il permanere in capo al sovrano della possibilità di determinare e non solo influenzare la dinamica parlamentare. Per molti si trattava di escludere la possibilità per il capo dello Stato di sostituirsi al primo motore del regime parlamentare, attribuendogli un ruolo politico e alcune funzioni giuridiche diverse nel nuovo contesto democratico.

Per far ciò occorreva ben definire la collocazione istituzionale dell'organo. Nella relazione all'Assemblea costituente del 6 febbraio 1947, Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, provò a tratteggiare, anche se in modo un po' evanescente, il compito politico. Da un lato affermò la sua storica funzione di personificazione dello Stato, al di là delle "mutevoli maggioranze"; dall'altro ricorse ad espressioni evocative. Il capo dello Stato, a suo dire, avrebbe dovuto essere: "il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica". L'unico aspetto evidente era che egli non avrebbe dovuto esercitare una funzione di governo. Ma non era però chiaro come avrebbe dovuto svolgere questo suo ruolo.

Qualche elemento in più emerge dalle parole di Egidio Tosato pronunciate il 19 settembre: “Questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare effettivamente ad atti di governo dello Stato, facendo sentire direttamente, ma decisamente, la sua voce. Ha, tuttavia, una funzione essenziale quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il governo e le camere, funzionino secondo il piano costituzionale”.

Nel regime parlamentare, come ebbe a dire Ruini, il P.d.R. “non governa”. La responsabilità dei suoi atti ricade sui ministri che controfirmano, che sono dunque i titolari del corrispettivo potere politico. Tuttavia, le sue attribuzioni, come i suoi compiti generali, “gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua”. Egli è un arbitro imparziale del sistema, ma non un attore politico diretto, proprio come era stato immaginato il Re da quella parte della riflessione ottocentesca che aveva tentato di celarne la nudità attraverso la teoria del potere « neutro ». L’unica forma di responsabilità, connessa al suo ruolo istituzionale di garante e custode della Costituzione, era quella per atti posti in essere in contrasto con la Costituzione, poiché “è chiaro che il Presidente avrà il potere e il dovere di opporsi agli atti incostituzionali del Governo, appunto per non essere coinvolto ed essere corresponsabile”.

7. Sulla base di queste premesse fu nella seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947 che Ruini e Orlando, l’esponente di maggior spicco della precedente tradizione giuridica, si confrontarono sulla natura della forma di governo parlamentare introdotta in Italia. Ruini respingeva sia la concezione monarchica del potere regale quale emergeva dallo Statuto (art. 3, art. 5, art. 68 St.), sia il modello presidenziale americano dove “il Capo dello Stato è anche Capo del Governo”, ma rifiutava anche l’idea di uno Stato “ultraparlamentare”, senza capo dello Stato. Insisteva invece sulla figura politica del Presidente regolatore, “irresponsabile”, ma al contempo formalmente coinvolto in tutti gli atti più importanti dello Stato. Si opponeva pertanto sia al “fantasma del re” sia all’idea di un presidente “terza camera”. Il capo dello Stato, sul piano giuridico, non doveva però agire da solo. Serviva un meccanismo di responsabilità per interposizione, cioè la controfirma ministeriale.

Orlando, fedele al passato e timoroso del “salto nel buio”, rivendicava invece la necessità di una figura forte del capo dello Stato, un pilone del ponte istituzionale al pari del Parlamento. “L’antico pilone fu demolito come *species* re, ma ciò non significa che fu demolito come *genus*, cioè come Capo dello Stato”. Anzi, ribadiva la sua accusa nei confronti del progetto di

avere svuotato il Presidente di funzioni reali e di aver creato un sistema in cui non si capiva se il governo dipendeva o meno dal capo dello Stato e quale fosse il legame tra i due organi. Appariva chiaro dunque che Orlando avrebbe voluto un Presidente in grado di influenzare più efficacemente l'esercizio della funzione di governo, pur affermando al tempo stesso la necessità che la controfirma fosse confermata per tutti i suoi atti senza alcuna esclusione: un potere presidenziale senza responsabilità ministeriale avrebbe evocato la figura del sovrano assoluto, risultando « radicalmente contrastante con lo spirito democratico ».

8. Nella seduta pomeridiana fu approvato il testo definitivo. L'idea di un potere di reazione, piuttosto che di azione, fu ancora confermata. Non tutti erano convinti che le attribuzioni del Presidente lo rendessero così debole e che il meccanismo della controfirma fosse sufficiente a delimitarne il potere. Anzi, come pochi giorni prima aveva sostenuto il democristiano Giuseppe La Rocca, "Il Capo dello Stato ascolta, per la forma, e « continua a mangiare », come il gatto di Krilov, a cui il cuoco, in cucina, faceva prediche di morale e di regole di buon costume".

Alla versione definitiva si giunse grazie a Tommaso Perassi, che tracciò la distinzione tra gli atti necessariamente firmati dal Presidente del Consiglio dagli altri atti controfirmati da un ministro responsabile. È in questo momento in cui si realizzò il passaggio dalla formula "ministro competente" a quella "ministro proponente", per individuare il ministro responsabile dell'atto. Lo slittamento avvenne silenziosamente e fu dovuto a un esplicito richiamo all'art. 4 del Regio decreto del 24 settembre 1931, n. 1256 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei Regi decreti) che riprendeva, a sua volta, gli artt. 2 e 6 della legge del 23 giugno 1854 n. 1731, che prevedevano, in un contesto monarchico costituzionale, che le leggi firmate dal re, come anche i decreti e i regolamenti da lui emanati, fossero "controsegnati" dal ministro proponente.

9. Questa scelta ha sollevato sin dagli inizi un vivace dibattito interpretativo. Per molti studiosi si trattò di una "svista", anche perché i riferimenti erano ad un meccanismo di controfirma che riguardava solo una parte degli atti del sovrano statutario [BARILE 1958, p. 313; GUARINO 1951, p. 926]. Altri invece sostennero che la scelta lessicale era stata più che altro inesatta perché in realtà i ministri non hanno solo l'iniziativa degli atti, ma sono veri e propri organi deliberanti, rispetto ai quali il capo dello Stato svolge solo un ruolo di controllo [MORTATI 1967, p. 446].

D'altro canto, nel delineare la figura del P.d.R., il timore che potesse trasformarsi in un pericolo per il regime parlamentare era presente nei

discorsi dei costituenti. La scelta di accettare l'immagine, sottesa alla formula "ministro proponente", di un capo dello Stato che reagisce a iniziative altrui è dunque comprensibile.

A livello pratico è indubbio che la decisione in merito del capo dello Stato non sia passiva rispetto al destino dell'atto. Il fatto che il Presidente lo firmi implica che ne sia comunque a conoscenza. Egli può quindi far presente la sua opinione in merito, può suggerire che sia ritirato o modificato e può perfino rifiutare la firma. Ciò si traduce in un'incidenza politico-istituzionale, che tuttavia non coincide con una potestà giuridica di indirizzo. Il rifiuto di firma apre, in ipotesi, a rimedi di sistema, quali la sollevazione di conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale o l'accusa di attentato alla Costituzione, ma conferma la criticità dell'imputazione. Ciò precisato, secondo la dottrina prevalente, la lettura corretta, sebbene non letterale, dell'articolo impone di ritenere che la controfirma spetti al titolare del dicastero competente in relazione alla materia dell'atto.

10. Nel ricostruire il significato della controfirma le prime interpretazioni insistettero sul fatto che essa attestava la collaborazione personale dei ministri che partecipavano alle decisioni che si traducono in atti del P.d.R. [ESPOSITO 1962, p. 286]. Nella prospettiva dell'attuazione costituzionale, sembra però debba ritenersi che la collaborazione comporti, in caso di dissenso, una tendenziale preminenza sul piano giuridico della volontà del ministro controfirmante rispetto al P.d.R., proprio perché quest'ultimo non è il vertice del potere esecutivo, sebbene alcuni abbiano sostenuto che partecipi alla funzione di governo [SANDULLI 1950, p. 224].

Il problema della definizione del significato della controfirma, e dei rapporti tra Presidente e Governo, ha però spinto la dottrina successiva, impostasi come prevalente, ad offrire una lettura più articolata della controfirma, differenziando la sua funzione a seconda dell'atto e superando l'approccio descrittivo in favore di una pretesa regolativa più ampia. In proposito si è parlato, contrapponendole a quella « monofunzionale », di teorie « polifunzionali », che distinguono di volta in volta atti propriamente « presidenziali », atti strettamente « governativi », atti « duumvirali » o « complessi » e, ancora, atti « dovuti » [cfr. la ricognizione in SALERNO 1990, pp. 552-553].

Lo spazio della qualificazione giuridica ha superato così il limite del dato testuale e della prospettiva costituente, investendo la prassi con le sue convenzioni. Del resto, quest'ultima fin dagli albori della storia repubblicana aveva posto il problema di tutti quegli atti che in effetti sono rimessi alla volontà prevalente del capo dello Stato, come la nomina di cinque giudici della Corte costituzionale, la nomina di cinque senatori a vita, il rinvio delle

leggi, i messaggi alle Camere, o rispetto ai quali la sua volontà ha un peso decisivo come la nomina dell'esecutivo e lo scioglimento anticipato. La dottrina si è però spinta sino al punto di attribuire alla controfirma valore giuridico differente a seconda dell'atto. La classificazione è descrittivamente utile, ma divenendo prescrittiva rischia di erodere l'asse responsabilità-potere.

11. Un momento particolarmente significativo, che ha riaperto l'interesse della dottrina sull'istituto della controfirma, è rappresentato dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale. Questa pronuncia costituisce uno snodo decisivo nella rilettura del ruolo presidenziale che ispira le interpretazioni oggi prevalenti della forma di governo. Il caso originava dal dissenso del Ministro della giustizia rispetto alla grazia ritenuta opportuna dal P.d.R. e dal conseguente rifiuto di controfirmare. Il Presidente sollevò quindi conflitto di attribuzione, sostenendo che la grazia rientrava tra gli atti "strettamente presidenziali" e che, pertanto, la controfirma ministeriale fosse un atto dovuto.

Nel pronunciarsi sul potere di concessione della grazia, la Corte affrontò il tema generale del rapporto tra volontà presidenziale e intervento ministeriale. La Corte riconobbe allora la natura presidenziale dell'atto di clemenza, accogliendo l'impostazione, diffusa in dottrina, che distingue all'interno degli atti formalmente presidenziali un nucleo di atti in cui la volontà del Capo dello Stato è prevalente. In tale prospettiva, la controfirma assume carattere obbligatorio, ma non vincolante, qualificandosi come intervento formale privo di incidenza sul contenuto dell'atto.

Questa lettura certo non ha concluso la discussione, visti i rilievi critici che ha suscitato nella prospettiva della forma di governo parlamentare. Essa è stata ritenuta, almeno da qualche osservatore, poco coerente con l'art. 89 Cost. e con la stessa tradizione costituzionale italiana. Ridurre la controfirma a mero adempimento formale — si è osservato — indebolisce la funzione di imputazione della responsabilità ministeriale e l'equilibrio tra irresponsabilità del Capo dello Stato e responsabilità politica del Governo. Il riconoscimento sul piano giuridico di poteri propri del P.d.R. ne altera infatti la funzione, che non avrebbe dovuto svolgersi, seguendo l'opinione dei costituenti, mediante atti personali proprio per evitare il rischio di trasformare il P.d.R. stesso in una istituzione di governo.

12. In conclusione, l'esame qui condotto consente di escludere che si possa parlare di una inattuazione in senso formale dell'art. 89 Cost. La controfirma ministeriale continua, infatti, a operare come requisito di validità degli atti del Presidente della Repubblica ed è stabilmente applicata nella

prassi costituzionale. Ciò nondimeno, il problema dell'attuazione della norma si pone su un piano diverso, attinente alla sua funzione sistemica all'interno della forma di governo parlamentare.

L'art. 89 non disciplina soltanto una tecnica procedimentale, ma esprime un principio fondamentale: la riconduzione dell'esercizio del potere politicamente rilevante all'interno del circuito della responsabilità ministeriale. In questa prospettiva, la controfirma è pienamente attuata solo nella misura in cui assicura l'imputazione effettiva della responsabilità politica al Governo, preservando l'equilibrio tra irresponsabilità del Capo dello Stato e responsabilità dell'Esecutivo.

Alla luce di quanto detto, possono individuarsi alcuni indicatori di una possibile inattuazione funzionale dell'art. 89. Essa si manifesta, anzitutto, quando la controfirma è ridotta a mero adempimento formale, privo di reale capacità imputativa; quando si consolida, sul piano giuridico, la distinzione tra atti formalmente e sostanzialmente presidenziali, con conseguente attenuazione della responsabilità ministeriale; quando l'incidenza del Presidente della Repubblica si realizza attraverso strumenti informali — quali la *moral suasion*, l'attività di armonizzazione o la pressione esercitata nei confronti del Governo e delle Camere — idonei a produrre effetti politicamente rilevanti, non chiaramente riconducibili a ministri responsabili; nonché quando prassi atipiche, come ad esempio la promulgazione con rilievi, consentono un'influenza politico-costituzionale non incanalata nelle procedure tipiche previste dalla Costituzione.

In tale quadro, alcune ricostruzioni dottrinali e giurisprudenziali — in particolare quelle che qualificano la controfirma come atto dovuto e non vincolante —, pur muovendo dall'esigenza di razionalizzare la prassi, rischiano di indebolire il nesso tra potere e responsabilità che l'art. 89 è chiamato a presidiare. La stabilizzazione di simili letture espone la disposizione al rischio di una inattuazione sostanziale, idonea a incidere sull'assetto parlamentare della forma di governo.

L'art. 89 infatti realizza la sua funzione solo se la controfirma opera non come mera condizione di validità dell'atto presidenziale, ma come strumento effettivo di imputazione della responsabilità politica. Ridurla a mera formalità compromette la sua capacità di assicurare la riconduzione del potere politicamente rilevante al circuito della responsabilità governativa, esponendo la disposizione al rischio di una inattuazione sostanziale idonea a incidere sulla fisionomia parlamentare della forma di governo.

Piccola bibliografia

BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958.

- BONFIGLIO S., *Controfirma ministeriale e responsabilità politica nei regimi parlamentari. Il dibattito in Francia e in Italia*, Milano, 1997.
- CHELI E., Art. 89, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1983.
- CHESSA O., *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010.
- ESPOSITO C., *Controfirma ministeriale*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, 1962.
- FILIPPETTA G., *La concezione monofunzionale della controfirma e i tentativi di classificazione degli atti del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di M. Mazziotti di Celso*, I, Padova, 1995.
- GUARINO G., *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 903 ss., ora ripubblicato in Id., *Dalla Costituzione all'Unione europea (del fare diritto per cinquant'anni)*, I, Napoli, 1994.
- MIDIRI M., Sub art. 89, in BIFULCO R.-CELOTTO A.-OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.
- MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967.
- ORLANDO V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1889.
- PALADIN L., *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, 1985.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica*, Milano, 1967.
- RESCIGNO G.U., *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1980.
- RUGGERI A., *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in BRUNELLI G.-PUGIOTTO A.-VERONESI P., *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell'organizzazione costituzionale*, Napoli, 2009.
- RUINI M., *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato (Commento all'art. 89 della Costituzione)*, in *Foro padano*, 1952.
- SALERNO G.M., Sub art. 89, in CRISAFULLI V.-PALADIN L., *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990.
- SANDULLI A. M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Carnelutti*, vol. V, Padova, 1950.
- VIVIANI SCHLEIN M.P., *Irresponsabilità del Capo dello Stato e controfirma ministeriale in Italia e in Francia*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982.

