

## LA PARABOLA DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA\*\*

1. Il problema. – 2. Modelli di integrazione. – 3. Modelli di integrazione e struttura istituzionale. – 4. La presidenza della Repubblica nel contesto del modello di integrazione disegnato dalla Costituzione italiana. – 4.1. Le pretese inesigibili. – 4.2. Il “segno” dell’attuale presidenza. – 5. Un cenno alle prospettive.

### 1. Il problema

La letteratura sul Presidente della Repubblica è, ormai, alluvionale. Ogni profilo della sistemazione dommatica dei poteri del capo dello Stato, ogni aspetto dei suoi rapporti con gli altri organi costituzionali, ogni minimo risvolto del raccordo con l’opinione pubblica, ogni frammento della storia e anche della cronaca della presidenza: tutto è stato sondato con inusitata acribia. Pressoché ogni studioso di diritto costituzionale – *quorum ego* – ha scritto, su questa problematica, almeno qualche riga. Non abbiamo certo bisogno, dunque, di un’ulteriore goccia da far cadere nella corrente dell’alluvione.

Non voglio dire, con questo, che tutti i problemi siano risolti, anzi. Di questioni da definire ce ne sono, eccome, tanto più che la non felice giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni ne ha lasciate aperte molte (pensiamo alla questione dei limiti alla riservatezza delle comunicazioni del Presidente a fronte di diritti di terzi) e molte ne ha risolte solo apparentemente (pensiamo alla grazia, le cui vicende recenti hanno rapidamente smentito la rigida sistemazione che la Corte aveva immaginato di poter costruire con la sent. n. 200 del 2006, elaborando una singolare dottrina monofunzionale del potere di clemenza). Quel che intendo è che abbiamo, ormai, tutti gli strumenti interpretativi necessari e che si tratta semplicemente di applicarli, dichiarando apertamente – però – da quale delle grandi alternative si prendono le mosse.

Le tre principali sono, mi sembra, queste:

a) se la figura del Presidente, vuoi in ragione dell’originaria opzione dei Costituenti, vuoi alla luce della concreta evoluzione del sistema politico-istituzionale, sia o meno ricostruibile nei termini della classica dottrina del potere neutro;

b) se il Presidente sia o non sia, e se sì in che senso, garante della Costituzione;

c) se il Presidente sia o non sia, e se sì in che senso, reggitore della cosa pubblica nei momenti di crisi di sistema.

Di tutte queste alternative mi paiono convincenti le soluzioni negative: il Presidente *non* è potere neutro nel senso della dottrina classica, *non* è – in senso proprio – garante della Costituzione, *non* è reggitore della cosa pubblica nei casi di crisi. E non perché sia qualcosa di *meno*, ma semplicemente perché è qualcosa di *diverso* e di più complesso. Le ragioni di questa posizione teorica ho cercato di argomentarle in altri scritti e non intendo riprenderle qui, anche per non venir meno all’implicito impegno di non contribuire ulteriormente all’alluvione. So bene che alcuni degli elementi costitutivi di questa posizione destano perplessità e talvolta sconcerto, a partire dalla negazione che il capo dello Stato si possa qualificare organo di garanzia costituzionale. Nondimeno, se le categorie giuridiche le si interpreta rigorosamente, e se rigorosamente si intende la nozione di garanzia (giuridica) della Costituzione, la conclusione – mi sembra – non può che essere questa. Ma, ripeto, non voglio qui ritornare a percorrere un campo già abbondantemente arato. Mi interessa, semmai, proporre di guardare le cose da una prospettiva diversa, che consenta di riflettere su

\* Ordinario di Diritto Costituzionale nell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza” — [massimo.luciani@uniroma1.it](mailto:massimo.luciani@uniroma1.it)

\*\* Relazione al Convegno *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio e prospettive*, Perugia, 8-9 novembre 2013.

questo tema collocandolo in un contesto più ampio e di verificare la coerenza delle varie ipotesi di sistemazione dommatica con questo più vasto ambito analitico.

## 2. Modelli di integrazione.

La questione dell'integrazione, che Rudolf Smend proponeva all'attenzione del mondo giuridico alla fine degli Anni Venti, era capitale allora ed è capitale oggi. Se possibile, anzi, si è fatta ancora più intricata: se per Smend si trattava di trovare una risposta al *rebus* dell'unità politica della società pluralistica uscita dalla tragedia della prima guerra mondiale, per noi il medesimo problema si ripropone concettualmente identico, ma quantitativamente inasprito dall'ulteriore frammentazione dei soggetti sociali e delle identità individuali. Come si genera unità politica da un contesto sociale pluralistico? Quali sono i meccanismi che consentono un coerente funzionamento del sottosistema istituzionale? Come, in buona sostanza, individui e masse sono integrati nello Stato?

Le strategie che le varie esperienze politico-sociali hanno elaborato per rispondere a questi interrogativi sono molteplici, ma tutte muovono dalla consapevolezza che le democrazie pluralistiche hanno un serio problema di temperatura. Intendo: di temperatura della passione e dello scontro politico. Esse, infatti, quando la temperatura del conflitto politico è troppo bassa, rischiano di morire per entropia (o, se si preferisce, implosione), mentre, quando la temperatura è troppo elevata, rischiano lo stesso esito per surriscaldamento (o, se si preferisce, esplosione). Un conflitto politico eccessivamente moderato non è attraente, scoraggia la partecipazione (esaltando gli aspetti aristocratici che sono presenti in qualunque sistema democratico) e rende il sistema vulnerabile alle ideologie più estreme, che possono far leva sul sentimento della sostanziale inutilità del confronto democratico. Un conflitto eccessivamente acceso è divisivo, estremizza i contrasti, impedisce la ricerca del compromesso che è essenziale nei sistemi rappresentativi e innesca veri e propri problemi di ordine pubblico.

È per questo che le democrazie pluralistiche esibiscono la naturale tendenza ad un funzionamento a "media temperatura". Questo risultato, però, si può ottenere in modi assai diversi.

L'alternativa più significativa è quella che (fermo restando che la sua prospettiva va presa con cautela, perché ogni modellistica traccia confini rigidi tra ciò che – invece – è diviso da linee mobili di separazione) oppone il modello che chiamerei inclusivo o assimilativo a quello che direi esclusivo o selettivo della partecipazione politico-partitica.

Il primo è quello del Novecento europeo. È evidente che non si tratta di un modello linearmente costruitosi nel corso del secolo, visto che questo è stato segnato, in molti paesi, da lunghe e talvolta lunghissime esperienze totalitarie, ma possiamo comunque analizzarlo come un paradigma unitario perché, sia pure in tempi e con tratti individuali di volta in volta assai diversi, è stato seguito da tutte le esperienze politiche continentali. Qui si presuppone che l'unità della comunità politica non si debba ottenere *selezionando*, bensì *organizzando* il pluralismo. La dis-articolazione pluralistica della società è data per scontata e non si pensa che occorrono meccanismi di semplificazione; si punta, invece, su alcuni soggetti sociali intermedi (partiti e sindacati su tutti) per strutturare la domanda sociale, incanalare il conflitto in procedure istituzionalizzate e mantenere attivo il collegamento fra società civile e società politica. In tale contesto una partecipazione politica e un *turnout* elettorale elevati non solo non sono temuti, ma sono auspicati, perché l'inclusione delle masse nel processo di costruzione della rappresentanza appare capace di garantire la massima legittimazione delle istituzioni, sulle quali il conflitto politico si scarica dopo aver passato il filtro (e dunque il temperamento) della mediazione dei partiti e dei sindacati (nonché di altri soggetti istituzionali, come ad esempio – in alcune realtà più che in altre – le istituzioni del pluralismo religioso). La partita, semmai, si gioca sulla definizione delle maglie del filtro, visto che in alcune esperienze l'apertura pluralistica è pressoché incondizionata (basta pensare all'Italia, che ha ammesso alla competizione politica anche partiti – monarchici – che non si riconoscevano nel principio-cardine dell'art. 139 Cost.) e in altre (di *verteidigte Democratie*) è delimitata dall'accettazione dei valori fondativi della costituzione (con la conseguenza della messa al bando dei partiti antisistema).

Il secondo è quello statunitense. Qui, varie e complesse esigenze hanno condotto ad approdi assai diversi, traducendo – paradossalmente – un pluralismo sociale estremizzato in un pluralismo politico moderato. Prima l'immensità del territorio e le difficoltà delle comunicazioni hanno oggettivamente escluso dalla partecipazione alla vita politica (nazionale, si badi) vaste fasce di popolazione; poi la fine della schiavitù ha reso timorosi sui rischi dell'immissione nel corpo elettorale di una così grande massa di nuovi aventi diritto,

tanto che negli Stati del Sud si è a lungo riusciti a non accompagnare la cittadinanza civile con l'effettivo riconoscimento di una vera cittadinanza politica, prevedendo *test* di alfabetizzazione, tasse elettorali o abili forme di *gerrymandering* (tutto questo nonostante il XV Emendamento, che proibisce la differenziazione dell'elettorato attivo in base alla razza); infine, l'affermarsi incontrastato del capitalismo ha determinato la "normalizzazione", anche con la violenza, dei sindacati, riducendone – e di molto – la funzione di mediazione non solo sociale, ma anche politica, mentre l'invasione del danaro nella competizione per la rappresentanza è stata favorita dal sistema delle primarie e dalla radicale privatizzazione del finanziamento dei partiti (legittimata, ora, dalla discutibilissima sentenza *Citizens United*). La conseguenza di queste spinte, in termini di partecipazione elettorale, è stata semplice: l'esclusione di fasce estesissime della popolazione dal suffragio. Tanto più che alcuni espedienti normativi hanno ulteriormente favorito questo approccio: penso soprattutto alla rigida imposizione della volontarietà e – fino a che, ma solo alla fine del 1965, in *Harper vs. Virginia State Board of Elections* la Corte Suprema non dichiarò incostituzionale questa pratica – addirittura dell'onerosità dell'iscrizione alle liste elettorali.

È evidente la diversa filosofia che ispira i due modelli: nel primo si immagina di risolvere le difficoltà del pluralismo assorbendo le potenziali spinte centrifughe entro il circuito rappresentativo; nel secondo si ritiene che l'estraneità di un pezzo significativo del potenziale elettorato ai valori dominanti suggerisca di tenerlo fuori dalla rappresentanza, riservandola a coloro che, almeno in teoria e statisticamente, a quei valori sono fedeli. Entrambi si fondano su una – speculare – scommessa rischiosa. Il primo ha fiducia nel governo del conflitto attraverso il suo spostamento dalla sfera dei rapporti sociali all'arena del confronto politico-istituzionale e – pertanto – nel suo *assorbimento*; il secondo crede che il conflitto debba essere il più possibile allontanato e non debba entrare nel dominio delle istituzioni, puntando – dunque – sulla sua *emarginazione*.

Sono entrambe scommesse, dicevo, rischiose. Quella dell'assorbimento, perché può funzionare solo in presenza di condizioni molto particolari: la forza di alcuni mediatori più o meno istituzionalizzati (partiti, sindacati, chiese); la diffusione delle garanzie dello Stato sociale a fasce sempre più vaste di popolazione e per prestazioni sempre più significative; la capacità del confronto parlamentare o di raggiungere il compromesso (come nelle esperienze tedesca o italiana per lunghe fasi storiche) o almeno di neutralizzare il dissenso *durch Verfahren* (come in quella britannica o in quella francese della V Repubblica). Quello dell'emarginazione, perché entra in cortocircuito nel momento stesso in cui le masse escluse elevano pretese partecipative oppure alzano il grado della contestazione del sistema a livelli non sopportabili in termini di sicurezza pubblica e di qualità della vita degli inclusi.

Non a caso, dunque, quando sia l'uno che l'altro modello hanno cominciato a scricchiolare dalle loro fondamenta, la rigidità della distinzione che li separava si è temperata e ci sono stati evidenti processi di riavvicinamento (peraltro soprattutto nella direzione che va dal primo al secondo, specialmente a causa delle politiche di riduzione della spesa pubblica imposte dalla svolta conservatrice degli anni Ottanta).

### **3. Modelli di integrazione e struttura istituzionale.**

La scelta per l'uno o per l'altro modello non è innocente, né è priva di conseguenze sul piano della struttura delle istituzioni.

La più evidente concerne l'alternativa fra presidenzialismo e parlamentarismo. L'affermazione del primo negli Stati Uniti e del secondo in Europa non è frutto del caso o di un qualche pre-giudizio dottrinale, ma è la coerente conseguenza dell'opzione relativa ai modelli di integrazione.

Dove prevale la logica dell'inclusione è evidente che la forma di governo parlamentare è la più indicata a proiettare il pluralismo dentro le istituzioni (e non a caso lo stesso semipresidenzialismo francese non è una forma di presidenzialismo ed è stato classificato o come una forma di governo parlamentare eterodossa o come una forma di governo a componenti parlamentari e presidenziali). Certo, l'inclusione delle istanze pluraliste non è senza limiti, anche se, come ha scritto esattamente Francesco Rimoli, "lo spazio dell'inclusione delle istanze, e dei soggetti che se ne fanno portatori, può trovare il proprio limite solo nella [...] dimensione della reversibilità delle scelte che, tuttavia, si pone essa stessa quale esigenza endosistemica". E certo non è detto che tutte quelle istanze accedano effettivamente alla rappresentanza, come accade o quando si è optato per un sistema elettorale maggioritario o quando si è inteso escludere consapevolmente le fasce di dissenso più estreme. Come dimostrano – rispettivamente – l'esperienza britannica e quella tedesca, il problema si risolve o con la capacità dei partiti che accedono alla rappresentanza di ospitare essi

stessi, al proprio interno, le istanze più marginali, o con l'affermarsi di una forte egemonia dei valori dominanti, capaci di relegare il dissenso estremo nella dimensione dell'irrelevanza.

Dove prevale la logica dell'esclusione, lo scarto fra rappresentanza e pluralismo sociale è bilanciato dall'iperlegittimazione del capo dello Stato, nel quale tutti i cittadini, anche gli esclusi dal circuito rappresentativo, possono riconoscere il simbolo vivente dell'unità nazionale.

A questo proposito, è bene ripetere che è proprio l'unità la questione capitale del modello pluralista. Anche perché – non sempre se ne è consapevoli – il pluralismo contemporaneo non ha reciso del tutto i propri legami (storici e culturali) con la società cetuale predemocratica, sicché porta ancora in sé una sotterranea valenza antistatuale. L'unità politica, infatti, era stata a suo tempo autoritativamente imposta dallo Stato nazionale, culturalmente aiutato (nella versione europeo-continentale di quella esperienza) dall'elaborazione della grande giuspubblicistica tedesca del diciannovesimo secolo. Allora, sostenere le ragioni del pluralismo sociale equivaleva a contrapporsi all'operazione unificante condotta dallo Stato; oggi non è più così, ma non mi sembra dubbio che, comunque, valorizzare il pluralismo significa rifuggire dalla riduzione della sfera politico-sociale alla (sola) dimensione della statualità. E per certe posizioni significa anche molto di più: vedere nei luoghi del pluralismo l'espressione del vero agire politico dell'uomo, che lo Stato – invece – comprimebbe entro moduli procedurali obbligati e non liberamente costruiti. Di qui, allora, la perdurante centralità delle questioni dell'unità politica e della legittimazione della statualità.

#### **4. La presidenza della Repubblica nel contesto del modello di integrazione disegnato dalla Costituzione italiana.**

Non è dubbio che il modello di integrazione italiano del secondo dopoguerra sia quello inclusivo/assimilativo. Lo era nelle intenzioni dei Costituenti e lo è stato in tutti i *Trenta Gloriosi* che, dalla metà degli anni Quaranta alla metà degli anni Settanta, hanno custodito il progresso economico e sociale del nostro paese (e dell'Europa intera). Se si ragiona avendo presente questo dato di fondo, la funzione assegnata al Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale si fa più chiara e si manifestano con tutta evidenza sia l'inesigibilità di alcune prestazioni che sono state richieste – in particolare – all'attuale Presidente, sia l'erroneità di alcune ricostruzioni del complessivo "segno" della sua presidenza.

##### **4.1. Le pretese inesigibili.**

Partiamo dalle pretese inesigibili. La più significativa (e l'unica sulla quale, nella prospettiva di queste pagine, è opportuno soffermarsi) è quella che il Presidente ricomponga egli stesso in unità un quadro politico e sociale che è attraversato da forti pulsioni disgregative. Questa tesi, diffusa nell'opinione giornalistica, è con ben maggiore consapevolezza sostenuta anche da molti studiosi, che l'hanno inserita in una complessa costruzione concettuale. Si tratta della nota distinzione fra le istituzioni dell'unità (cui apparterebbe, come la Corte costituzionale, il Presidente) e le istituzioni del pluralismo. È una costruzione che mi convince solo nella premessa.

La sua premessa teorica, appunto, è l'opportuna ripresa della distinzione weberiana tra legittimazione rispetto al valore e legittimazione rispetto allo scopo (che ascrive alle istituzioni tanta legittimazione quanta è la loro capacità di risolvere i problemi di sistema della comunità politica): è grazie a questa premessa che si mettono bene in luce le ragioni profonde della diversificata strutturazione dei sistemi istituzionali contemporanei. Da quella esatta premessa, tuttavia, la dottrina meno avvertita ha desunto l'avventurosa conclusione che alle istituzioni dell'unità (al Presidente, appunto, ma anche alla Corte costituzionale) spetterebbe non solo il compito di *conservare* e garantire l'unità politica di volta in volta disponibile nel momento storico dato, ma anche quello di *generare* autonomamente quell'unità laddove essa non fosse stata già prodotta da altri meccanismi di integrazione sociali, politici o istituzionali. Si tratta di una rischiosa illusione.

Anzitutto, a me pare evidente l'errore che giace nell'eccesso di rigidità della distinzione fra istituzioni dell'unità e istituzioni del pluralismo. Nelle visioni più estreme (e meno consapevoli) di quella dommatica, infatti, si immagina non solo che esclusivamente le prime possano generare unità, ma anche che le seconde, registrando e proiettando la variegata molteplicità della società civile nello Stato, non solo sarebbero incapaci di generare l'unità, ma addirittura la ostacolerebbero. È vero, invece, esattamente il contrario.

Nel modello di integrazione che è il nostro sono proprio le istituzioni della rappresentanza a costituire il luogo privilegiato di quel confronto pluralistico grazie al quale si presume che l'unità possa essere distillata:

l'immagine kelseniana del parlamentarismo è in larga misura anche quella della Costituzione. Quel che più conta, però, è che nel nostro modello di integrazione l'elemento davvero essenziale è l'attivazione dei meccanismi di costruzione degli elementi "materiali" dell'unità: sono le politiche pubbliche che, assegnando diritti e doveri, generano i fenomeni inclusivi. Ma le politiche pubbliche non le decidono le istituzioni dell'unità, bensì quelle del pluralismo. Poiché, come era ben chiaro già ad Aristotele e duemilacinquecento anni dopo fu chiaro a Keynes, sono le diseguaglianze sociali il principale fattore di disgregazione del vincolo politico, solo chi ha in mano gli strumenti per ridurle o contenerle possiede anche le chiavi dell'unità politica. Che la crisi della nostra unità nazionale abbia accompagnato la crisi dei partiti, del Parlamento e delle politiche sociali redistributive dovrebbe far riflettere anche i più disattenti sulla dubbia tenuta di schemi concettuali segnati da un evidente eccesso di astrattezza.

Si potrebbe replicare, sulla scia di Habermas, che ormai il principale fattore di unità sarebbe il patriottismo costituzionale, sicché il capo dello Stato, avendo tutti i poteri, anche simbolici, per attivarlo, sarebbe egli pure motore di unità. Sennonché, la dottrina del patriottismo costituzionale non nasce con Habermas, ma con Dolf Sternberger, e la sua originaria funzione è stata quella di trovare un elemento di unificazione in un momento storico in cui il popolo tedesco si trovava diviso in due Stati distinti, sicché, in assenza di una patria, la Costituzione la surrogava, divenendo essa stessa (per dirla sempre con Sternberger) "eine Art von Vaterland". Come si vede, la pretesa unificante del patriottismo costituzionale era ben minore di quella che si vorrebbe elevare oggi, dimenticando che già Smend aveva chiarito che nessun meccanismo di integrazione è autosufficiente, sicché non basta certo l'integrazione ideale o simbolica quando l'integrazione materiale (ciceronianamente: *utilitatis communione*) latita.

Proprio questa osservazione, però, ci immette nella sfera del logicamente esigibile, nelle prestazioni di unità che dal capo dello Stato si possono pretendere. Non sono poche. E non lo sono sebbene la nostra forma di governo sia monista e non dualista, perché la fonte di legittimazione politica è una e una soltanto (sicché non si può continuare a ricorrere al paradigma del potere neutro per come fu elaborato da Constant al fine di descrivere il ruolo del capo dello Stato, come fa – invece – una parte significativa della nostra dottrina).

Si tratta, anzitutto, di prestazioni simboliche. Anche il nostro Presidente rappresenta l'unità del corpo politico e la Costituzione, qualificandolo, all'art. 87, "rappresentante dell'unità nazionale", dà perfettamente conto di questa funzione. Nulla conta il fatto che la nostra sia una forma di governo parlamentare, perché questa prestazione simbolica è propria – sia pure con presupposti ed effetti diversi – di tutte le forme di Stato e di governo, come dimostrano l'indagine storica di Ernst Kantorowicz (ne *I due corpi del re*) o il contributo letterario di Franz Werfel (nell'impressionante descrizione del legame tra la *finis Austriae* e la morte di Francesco Giuseppe).

Ci sono, poi, prestazioni di stabilizzazione e di conservazione dell'unità politica. Il capo dello Stato le rende soprattutto nella gestione delle crisi di governo, nell'esercizio del potere di scioglimento e nella continua tessitura dei fili di una trama di dialogo istituzionale da sovrapporre all'ordito della competizione partitica.

Ci sono, infine, prestazioni di difesa della Costituzione, che, disegnando la Costituzione stessa i presupposti assiologici dell'unità politica, sono anche, logicamente, prestazioni di unità. Quella che chiamo funzione di *difesa* della Costituzione va ben distinta da quella di *garanzia*. La seconda spetta alla Corte costituzionale, mentre la prima, che compete al Presidente, si esercita in forme ben diverse. Il Presidente, infatti, ho osservato in altre occasioni, deve difendere le regole e i valori costituzionali attraverso un'opera di stabilizzazione istituzionale e di promozione dell'unificazione nazionale, secondo il modello che la stessa Costituzione sintetizza conferendogli – rispettivamente – la qualità di capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale. Quest'opera solo in parte si snoda attraverso atti tipologicamente determinati e in buona misura si concretizza in attività che non hanno una forma chiaramente predefinita. I delicati rapporti che il Presidente intreccia con le varie forze politiche per migliorare il rendimento complessivo del sistema, stabilizzandolo e assicurando coesione al di là delle divisioni, sono un esempio di questa flessibilità del ruolo affidato all'organo e del fatto ch'esso agisce soprattutto avvalendosi della propria *auctoritas* (mentre la Corte utilizza essenzialmente formalizzata *potestas*).

Nessuna di queste prestazioni è di poco conto e tutte – anzi – sono essenziali per la tenuta del sistema. Chi credesse il contrario, del resto, non avrebbe che da studiare con un minimo di attenzione il primo settennato di Giorgio Napolitano e l'esordio del suo secondo mandato: se l'evidente disfacimento del sistema dei partiti che sembrava essersi consolidato dopo la svolta del 1994 non ha (ancora?) determinato il travolgimento delle istituzioni lo si deve proprio al fatto che il capo dello Stato ha reso le prestazioni di unità che la Costituzione gli ha affidato.

All'inizio degli anni Trenta (ne *L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*) Mortati ipotizzava che in un regime parlamentare si sarebbe potuto anche fare a meno del capo dello Stato, poiché, essendo il suo solo potere significativo lo scioglimento e servendo lo scioglimento a ripristinare la concordanza fra maggioranza parlamentare e popolo, l'accertamento di tale concordanza avrebbe potuto avvenire anche con altri mezzi (ad esempio: con la diretta richiesta popolare). L'eccesso di semplificazione che segnava quell'ipotesi è attestato con chiara evidenza proprio dalle vicende istituzionali italiane degli ultimi anni.

È bene non equivocare: singole scelte del Presidente possono non convincere e legittimamente e anche nettamente le si può criticare, ma nessun critico potrebbe negare questo rapporto fra contingenza storica e quadro costituzionale delle attribuzioni presidenziali. Semmai, v'è da constatare il rapporto non lineare che intercorre tra esercizio della funzione di stabilizzazione istituzionale e consenso diffuso all'azione presidenziale: l'attuale presidenza dimostra il costo che può avere sul piano del consenso l'impegno profuso sul piano del necessario consolidamento di istituzioni rappresentative in grave crisi di legittimazione.

#### **4.2. Il “segno” dell'attuale presidenza.**

Quanto si andava dicendo adesso ci introduce alla seconda delle questioni: qual è stato ed è il complessivo “segno” dell'attuale presidenza?

La tesi più diffusa è che si tratti di una presidenza “imperiale”, o quanto meno (come ha scritto Pasquino) che in essa si avvertano “bagliori” di semipresidenzialismo. Formule come la prima (al pari di quella della *monarchie républicaine* con la quale Duverger intendeva sintetizzare i tratti della presidenza della V Repubblica) non hanno consistenza giuridico-domatica e si possono senz'altro trascurare. La seconda, invece, merita qualche parola in più.

La mia opinione è che, lungi dall'essere una sorta di preconizzazione del semipresidenzialismo e lungi dal dimostrare l'inevitabilità dell'avvento di questa forma di governo, l'attuale presidenza sia l'espressione più chiara della forma di governo parlamentare. Essa, certo, ha utilizzato tutte le potenzialità che questa assegna al capo dello Stato, ma ha potuto farlo proprio perché la nostra *non* è una forma di governo semipresidenziale. Lasciamo pure da canto il fatto che – come accennavo – quella forma di governo, mantenendo il rapporto di fiducia, non può essere artificiosamente separata da quella parlamentare e riflettiamo sulla peculiarità della posizione che ivi è assegnata al capo dello Stato. Eletto direttamente dal popolo e capo di uno schieramento politico, dopo le elezioni al Presidente si aprono due alternative: essere il capo sostanziale dell'Esecutivo se la sua parte ha vinto anche le legislative, o subire la coabitazione se la vittoria è andata all'altra parte. Nel primo caso attività di stabilizzazione come quelle esercitate da Napolitano non sarebbero necessarie; nel secondo non sarebbero possibili. Dove stia il tono semipresidenziale dell'attuale presidenza, dunque, non è dato intendere. Sicché ci troviamo ancora, per sostanza e non solo per forma, ben entro le coordinate del parlamentarismo.

#### **5. Un cenno alle prospettive.**

Non è compito dello studioso del diritto costituzionale divinare il futuro. Né è consigliabile azzardare ipotesi fosse pure sulle più vicine prospettive del ruolo del capo dello Stato: la situazione politica è così incerta (non è assestata nemmeno la configurazione dei principali partiti del sistema) che pretendere di disegnare scenari futuri sarebbe solo una dimostrazione di incoscienza. Mi limito, dunque, a proporre una sola riflessione, forzosamente banale e semplificatrice.

Tutte le democrazie pluralistiche hanno problemi di unità, ma alcune di esse ne hanno in misura particolare. La nostra, per ragioni storiche note a tutti, è tra quelle che maggiormente hanno sofferto e soffrono la debolezza del vincolo comunitario. Se analizziamo la storia del nostro Paese non è tanto il 1861, ma il secondo dopoguerra che segna il momento più rilevante della costruzione dell'unità politico-sociale italiana. L'unità non è mai un *dato*, ma un *processo*, sicché nulla è stato conquistato definitivamente, ma va confermato e rafforzato giorno dopo giorno (è davvero il *plébiscite de tous les jours* di cui parlava Renan). Ebbene, il processo di costruzione dell'unità del secondo dopoguerra ha potuto contare su molti e complessi fattori: una Costituzione di compromesso capace di conciliare visioni del mondo per molti profili opposte; un Parlamento che, soprattutto dopo gli anni del centrismo, ha funzionato da luogo di elaborazione di scelte condivise; un insieme di politiche pubbliche che hanno consentito il progresso economico e, almeno per una lunga fase, hanno ridotto le diseguaglianze sociali; un sistema dei partiti che ha finalmente permesso la naziona-

lizzazione (in senso gramsciano) delle masse. In questo contesto, i vari Presidenti della Repubblica hanno in genere aiutato e raramente (penso alle esperienze di Segni e di Cossiga) frenato il processo di costruzione dell'unità. Il carattere unipersonale della carica espone sempre al rischio che il suo titolare la interpreti difettosamente e che, quindi, le prerogative presidenziali siano utilizzate "a rovescio". Troppo, però, il nostro sistema politico-istituzionale ha dovuto all'azione dei migliori Presidenti per privarsi di questa preziosa risorsa di stabilizzazione. Chi vuole aprire uno scenario del tutto nuovo, operando un radicale passaggio di forma di governo, ha un difficile onere motivazionale da assolvere.

Così come il capo dello Stato non può costruire, in solitudine, un'unità non altrimenti generata, così non può, in pari solitudine, reggere la cosa pubblica nei momenti di crisi. Ma è a lui che spetta trovare il punto di equilibrio tra l'esigenza democratica di lasciare aperto il conflitto sociale e politico e quella sistemica di tenerne indenni le istituzioni. Qualcuno si sente di dire che si tratta di una prestazione inutile?