

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN TRASFORMAZIONE**

1. Possiamo rinunciare a una ricostruzione unitaria del Presidente della Repubblica? – 2. Il “potere comunicativo” del Presidente e l’inarrestabile enlargement of functions. – 3. Le convenzioni interpretative, tra continuità e discontinuità nella prassi. – 4. La legittimazione e la responsabilità: la posizione di rappresentante dell’unità nazionale. – 5. Case studies: a) governi del presidente, b) scioglimento, c) motivazione degli atti presidenziali. – 6. Dentro o fuori la Costituzione? La via delle riforme, nella crisi dei partiti.

1. Possiamo rinunciare a una ricostruzione unitaria del Presidente della Repubblica?

Continuare a discutere di Presidente della Repubblica secondo le traiettorie consuete dell’organo di garanzia o di indirizzo politico, nelle numerose varianti in cui questa opposizione concettuale è stata sviluppata in dottrina, era apparso estremamente riduttivo già alla luce delle prime esperienze di Einaudi e di Gronchi, che hanno tracciato le coordinate lungo le quali si sarebbe sviluppata la prassi successiva. Parlarne ancora oggi, dopo le ultime presidenze, significa solo non vedere la realtà. Paradossale può essere l’esito: a seguire la teoria della garanzia, si può arrivare a sostenere che qualsiasi atto del capo dello Stato è legittimo o comunque “coperto” dalla funzione di custodia della Costituzione; a seguire la teoria dell’indirizzo politico (con o senza aggettivazione) si scopre il nervo di atti presidenziali ai confini, se non al di là, delle regole costituzionali. La prima impostazione potrebbe assicurare, ma lascia oggettivamente sguarniti, di fronte alle sempre nuove epifanie della prassi presidenziale; la seconda mette i piedi nel piatto, ma ci costringe nell’arduo compito di rimettere il dentifricio nel tubetto.¹

Per non peccare di astrattezza, la teoria del Presidente della Repubblica deve fare i conti non solo col testo di una Costituzione notoriamente “a maglie larghe”, proprio relativamente ai poteri e alla posizione del Capo dello Stato nella nostra forma di governo parlamentare, ma soprattutto con la prassi degli inquilini del Colle più alto. In questa prospettiva, l’immagine del Presidente della Repubblica emerge in una complessa e poliedrica polifunzionalità, in stretta connessione con l’assetto del sistema politico nel quale è destinato a operare in condizioni sempre diverse, in ragione dei contesti storici. Occorre, tuttavia, a priori rinunciare a un tentativo di razionalizzazione, perché la figura “sfugge a ricostruzioni unitarie” (Paladin 1986, 237)?

In questo scritto voglio evidenziare che proprio una simile razionalizzazione porta a una rappresentazione del Capo dello Stato sempre più distante dalla forma costituzionale. Nelle sue manifestazioni concrete, il ruolo del Presidente della Repubblica si trova ormai *sovraesposto*, specie rispetto al sistema politico partitico, che da tempo ha visto logorata la capacità di far funzionare correttamente le istituzioni della forma di governo parlamentare. Cosa, questa, che getta una nuova luce intorno al tema delle riforme istituzionali: dal relativo discorso non mi pare possa escludersi anche il supremo vertice dello Stato. Se le tendenze emergenti sono quelle descritte, una seria riforma costituzionale dovrebbe avere l’obiettivo di riportare in equilibrio l’esercizio dei poteri costituzionali che incidono sulla determinazione dell’indirizzo politico.

* Ordinario di Diritto costituzionale nell’Università degli Studi di Bologna [andrea.morrone@unibo.it]

** In corso di pubblicazione nel n. 2/2013 di *Quaderni costituzionali*.

¹ Sintomatici i saggi recenti di (Fusaro 2013, 47 ss. e di Chessa 2010 e 2013, 21 ss.): in entrambi i contributi si fotografa il carattere dualista della forma di governo parlamentare, ma mentre per Chessa è un tratto originario del modello parlamentare, che comprende nel circuito dell’indirizzo politico il governo e il Presidente della repubblica, per Fusaro il dualismo si è affermato in via di fatto e va, per questo, portato ad effetto anche sul piano formale, per rendere esplicito che la nostra è una “forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale”.

2. Il “potere comunicativo” del Presidente e l’*enlargement of functions*

Non ritengo necessario insistere sull’ampiezza del modello costituzionale, sia per quanto concerne il Presidente della Repubblica, sia anche per quel che riguarda la forma di governo parlamentare. Sul punto, mi pare, la dottrina maggioritaria ha raggiunto posizioni convergenti. Più rilevante, invece, riferirsi alla prassi costituzionale.²

L’analisi delle esperienze degli “uomini del Quirinale” mostra, come dato evidente, il progressivo e non contraddetto (almeno sulle lunghe distanze) ampliamento dei poteri del Presidente della Repubblica. Non solo dopo il 1989, e dopo il “secondo Cossiga”, non solo nella c.d. seconda Repubblica. Normalmente si tende a distinguere tra atti formali e informali e a ricondurre a questa seconda categoria gli sviluppi della prassi. Invero, l’*enlargement of functions* è generale e sostanziale. Uno sguardo attento agli “atti e i poteri formali” permette di cogliere il verso della trasformazione: di questi, non muta tanto l’estensione – anzi le esperienze restituiscono dati dissimili, e le tendenze possono anche dimostrare la riduzione progressiva dell’uso di taluni poteri, come i messaggi liberi o i rinvii delle leggi – ma piuttosto l’*intensione*, ossia la loro qualità. Rispetto alle asciutte traiettorie costituzionali, modi di esercizio e contenuto risultano notevolmente modificati in concreto.³

Ciò è dipeso essenzialmente dallo sviluppo dei “poteri informali”.⁴ Dall’epoca di Gronchi, la dottrina si è interrogata intorno alle “esternazioni”, con un atteggiamento molto cauto, come dimostrano le discussioni intorno alla loro compatibilità con le funzioni previste dalla Costituzione⁵ e, conseguentemente, intorno alla possibilità di ricondurle a un “potere”, alle conseguenze rispetto al problema della controfirma ministeriale, e alle ricadute sul versante della responsabilità politica, nel quadro dell’art. 90 Cost. Rispetto a quella discussione, però, la prassi si è sviluppata in forme che, nella loro effettiva consistenza, sono sfuggite a una percezione d’insieme (di recente, cfr. Gorlani 2012, *passim*).

² Ho tentato di evidenziare il rapporto tra prassi e diritto costituzionale, mostrando come la prassi assuma, nella nostra disciplina, una triplice connotazione: come strumento di *interpretazione* del diritto, come mezzo di *applicazione* del diritto e come fonte di *produzione* del diritto. Il valore giuridico del fatto e della prassi, è ovvio, dipende dall’ordinamento giuridico e, in ultima analisi, dalla idoneità per le manifestazioni della prassi (specie quella di organi costituzionali) di realizzare la Costituzione. Cfr. (Morrone 2008, 491 ss.). Sulla prassi nel diritto costituzionale, cfr. le diverse posizioni di chi esclude ogni giuridicità (Luciani 2010a, 540), di chi la subordina o circoscrive entro le regole costituzionali sulla forma di governo parlamentare (Caravita 2010, 103 ss.; D’Andrea 2013, 37 ss.); di chi, invece, ne valorizza, insieme alle disposizioni, la funzione “normativa” (Fusaro 2013, 48 ss., Galliani 2013, 61 ss., Baldassarre 2010, 37 ss., Capotosti 1980, 48, Elia 1970, 634).

³ Basti pensare alle promulgazioni o alle emanazioni “motivate” (specie con Ciampi e Napolitano; durante quest’ultima presidenza – in relazione alla lettera del 22 maggio 2010, di accompagnamento della “legge incentivi” – si è discusso pure della legittimità di un “rinvio parziale” e di una “promulgazione parziale”, cfr. per una sintesi critica Romboli 2011, 63), o ai casi di “controllo preventivo della legislazione”, sia quella di diretta provenienza parlamentare, sia quella di derivazione dall’esecutivo (riscontrabili fin dall’epoca di Einaudi, in base alla sua teoria del rinvio solo se il testo del disegno di legge governativo approvato fosse stato diverso da quello originariamente autorizzato dal Capo dello Stato, cfr. Baldassarre e Mezzanotte 1985, 51); o alla varietà tipologica degli atti di incarico a formare il governo (riafferma da Napolitano nel comunicato del 22 marzo 2013 in cui, conferendo un “preincarico condizionato” a Pierluigi Bersani, ha testualmente dichiarato che “come ha scritto un autorevole studioso e interprete della nostra Legge fondamentale (Enzo Cheli), ‘particolare stringatezza’ presenta in essa ‘la disciplina relativa alla nomina del Presidente del Consiglio, che la Costituzione subordina soltanto al fine della formazione di un governo in grado di ottenere la fiducia delle Camere’, consentendo quindi al Capo dello Stato - specie in assenza di risolutivi risultati elettorali - la necessaria discrezionalità anche attraverso la creazione di diverse figure di incarico”); o, ancora, ai poteri esercitati in ragione della presidenza di organi collegiali, come il Consiglio superiore della magistratura (sempre con riferimento all’esperienza di Napolitano si è parlato di una “densità contenutistica” dei relativi interventi, cfr. Lippolis e Salerno 2013, 102) o, come nella paradigmatica vicenda relativa alla “crisi libica” del 2011, a quella della presidenza del Consiglio supremo di difesa (alla cui decisione, favorevole alla linea dei Paesi del Patto atlantico, nonostante il Trattato bilaterale di amicizia tra Italia e Libia, si arriva sotto l’egida del Presidente della Repubblica, insieme ai ministri della difesa e degli esteri, piuttosto che del Presidente del Consiglio Berlusconi, cfr. Barbera e Fusaro 2012, 381).

⁴ I poteri informali, in questo testo, non indicano necessariamente un’attività diversa da quella che è frutto dell’esercizio di poteri formali: come si dirà oltre, e come la stessa Corte costituzionale ha confermato (sent. n. 1 del 2013), l’attività informale è strettamente connessa a quella formale, non solo nel senso che è originata in occasione del compimento di atti formali, ma perché è connotata alla “posizione costituzionale” del Presidente della Repubblica, e solo in minima parte si trova tratteggiata nelle disposizioni costituzionali sui singoli poteri ad esso attribuiti (*infra* paragrafo n. 4).

⁵ Che l’art. 89 Cost. “contraddica, in linea di principio, alla possibilità giuridica non solo di ‘atti’ presidenziali autonomi, ma anche di ‘comportamenti’ politicamente rilevanti, parimenti autonomi del Presidente della Repubblica”, per cui legittime sono solo le esternazioni informali “strumentalmente doverose per il pieno esercizio delle specifiche competenze costituzionalmente attribuite”, con il conseguente rifiuto sia della tesi che fonda un generale potere di esternazione nella posizione del Presidente della Repubblica, sia di quella che ne individua una copertura *ex art. 21 Cost.*, sia dell’opinione circa l’esistenza di una consuetudine costituzionale a favore di un potere autonomo in tale senso, per cui, nella prassi, i Presidenti della Repubblica avrebbero fatto uso delle esternazioni come espressione di un diritto individuale, sostiene (Pace 1992, 194 ss.).

Continuare a limitare l'analisi al "potere di esternazione" impedisce di cogliere la dimensione di un fenomeno che, per ampiezza e qualità, ha contribuito a rimodellare il tipo (Presidente della Repubblica) e la collocazione nella forma di governo. Per afferrare questa novità, occorre abbandonare formule parziali e inadatte, e parlare di un generale "potere comunicativo" del Presidente della Repubblica che, in concreto, è venuto in essere grazie alle traiettorie consentite all'inquilino del Quirinale nella società della comunicazione.

Quello che chiamo "potere comunicativo" comprende tre forme: 1) un potere informativo-conoscitivo; 2) un potere di persuasione o, come giornalmisticamente vien detto, di *moral suasion*; 3) un potere di esternazione. Il primo è funzionale alla conoscenza di tutto quanto necessario allo svolgimento delle attività del Presidente della Repubblica. Posto al crocevia di tutti i poteri dello Stato, il Quirinale deve poter conoscere tutte le diverse situazioni che caratterizzano i propositi e l'azione dei diversi attori politici e istituzionali.⁶ La crescita di un simile "potere informativo" non si registra solamente nei confronti degli organi dell'indirizzo politico e, in ragione precipua, delle attività dell'esecutivo e del parlamento, né è limitato solamente alle occasioni nelle quali si svolgono alcuni "riti" della nostra Repubblica (fra tutti: le "consultazioni" in vista della formazione di un governo), ma diventa attività d'informazione e di monitoraggio *potenzialmente continua*, anche nei confronti di organi che godono di spazi d'autonomia costituzionalmente riservata.⁷ Volendo astrarre e tentare di razionalizzare questo primo aspetto del "potere comunicativo", possiamo dire che il Quirinale è venuto assumendo nel tempo le vesti del "Panopticon" di Jeremy Bentham, diventandone una nuova, ennesima, forma istituzionale. Come quella mitica struttura⁸, pure la Presidenza della Repubblica si connota per "uno spazio di leggibilità dettagliata" (Foucault 2009, 16) che arricchisce e produce potere. Proprio come il "Panopticon", il Presidente della Repubblica, per svolgere un potere di sorveglianza assiduo e totale, deve poter disporre, più che di una presenza reale, in ogni contesto che richiede lo svolgimento delle sue funzioni di mediazione e di equilibrio, di una "apparente onnipresenza", presupposto indispensabile per ogni intervento (di freno o attivo che sia), per la "sua presenza reale" (Bentham 2009, 48).

Il "potere comunicativo" presidenziale si manifesta in due modi: la persuasione e l'esternazione. La prassi della "moral suasion" è stata eretta a teoria costituzionale del "potere persuasivo" nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, a conclusione del conflitto che ha visto su fronti opposti il Presidente Giorgio Napolitano e la Procura della Repubblica di Palermo, nella nota e molto controversa inchiesta sulla c.d. trattativa "Stato-mafia". Secondo i supremi giudici, "per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura di influenza, il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni di conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono". Di conseguenza è "indispensabile" che il Quirinale "affianchi continuamente ai propri poteri formali (...) un uso discreto di quello che è stato definito il 'potere di persuasione', essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato". Queste attività informali, "inestricabilmente connesse a quelle formali", "fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori"; "devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite"; sapendo che "l'efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi"; per cui non "occorrono molte parole per dimostrare che un'attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma

⁶ In tal senso già (Rescigno 1978, 180): "il Presidente della repubblica, anche se non è organo attivo di impulso e di direzione, ha comunque tutti i poteri costituzionali per conoscere preventivamente tutti gli atti dello Stato, influenzarli e condizionarli". Per questo A., tuttavia, "stando alla lettera della Cost. è l'organo che ha i poteri più numerosi; in potenza sembra il più forte di tutti, perché, una volta eletto, può condizionarli tutti. Nella realtà, di fronte a una solida maggioranza parlamentare e quindi a un Governo sicuro e costante, i poteri del capo dello Stato cedono e divengono tutti formali, comunque secondari".

⁷ Emblematici, a questo proposito, gli interventi di Giorgio Napolitano nelle vicende giudiziarie relative e all'inchiesta "why not" (in cui era coinvolto il ministro della giustizia Clemente Mastella, nell'ottobre 2007) e, soprattutto, a quella relativa allo "scontro" tra le Procure della Repubblica di Catanzaro e di Salerno del 2008, quando il segretario generale del Quirinale inviò una lettera, nella quale il Presidente della Repubblica chiedeva la "urgente trasmissione di ogni notizia – e ove possibile – di ogni atto utile a conoscere una vicenda senza precedenti" (Lippolis e Salerno 2013, 120).

⁸ Pensata originariamente per il carcere ma, progressivamente, estesa anche alle moderne forme di organizzazione politica: cfr. (Bentham I ed. 1791, trad. it. 2009).

di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche”. In definitiva: per il giudice delle leggi “la discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell’ordinamento costituzionale” e, soprattutto, non si pongono in contrasto con l’eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, “ma costituiscono modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale – derivati direttamente dalla Costituzione e non da altre fonti normative – dal cui mantenimento dipende la concreta possibilità di tutelare gli stessi diritti fondamentali, che in quell’equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare”.⁹

Il potere di persuasione è, dunque, una forma del potere di comunicazione, che si traduce in attività necessariamente riservate, protette “direttamente” dalla Costituzione in quanto funzionali allo svolgimento del ruolo presidenziale di mediazione e di equilibrio, presupposto della garanzia dei diritti fondamentali dei *cives*. Un potere “privato”, in quanto *non accessibile* a terzi, *non propalabile* quanto ai suoi contenuti e – immediatamente e in via ordinaria – *non giustiziabile*.¹⁰ Un potere, è bene sottolinearlo ai molti critici della decisione, che deve connotarsi anche come potere “pubblico”, non nel senso della sua conoscibilità, ma in quello della responsabilità che a esso va riconnessa, proprio in ragione della posizione del suo titolare, e proprio in vista dello scopo che deve realizzare.

Accanto a questo, sta il “potere di esternazione”, che individua le manifestazioni pubbliche di pensiero del Presidente della Repubblica, non contenute in atti formali, ma diffuse in modo informale e libero; manifestazioni, in ogni caso, a lui direttamente o indirettamente riconducibili.¹¹ A differenza dell’attività di persuasione, esclusivamente riservata, le esternazioni sono naturalmente pubbliche, nel senso di essere destinate alla conoscenza da parte di chiunque. Mentre la “moral suasion” è comunicazione privata a destinatario determinato (istituzionale o non), le esternazioni sono rivolte – sempre più spesso e in definitiva – all’opinione pubblica, perché quando il Presidente della Repubblica esterna *parla al Paese* e – molto di più nell’epoca della “globalizzazione” – *alla comunità internazionale*.

In questo contesto, potere informativo, potere persuasivo e potere di esternazione realizzano i lati di un triangolo in cui si articola il “potere comunicativo”: potere, questo, che meglio d’ogni altro connota a tutto tondo la funzione del Presidente della Repubblica in rapporto alla comunità politica. Egli non è semplicemente uno dei tanti protagonisti, organo tra organi costituzionali, perché grazie alla triplice dimensione del “potere comunicativo” può aspirare a diventare il principale maieuta dell’opinione pubblica. In ragione della necessità di disporre d’informazioni adeguate ai diversi contesti, si può accogliere la chiave di lettura di Foucault, secondo cui “un potere la cui risorsa principale sia l’opinione pubblica non può tollerare zone d’ombra”. Nella prospettiva che qui sto descrivendo, nella quale l’informazione, la persuasione e l’esternazione sono in funzione di un generale “potere comunicativo”, quella formula va ripresa e completata, nel senso che un simile potere deve disporre di tutti gli strumenti utili per orientare gli organi costituzionali verso posizioni di equilibrio e, quale che ne sia l’esito, non può non avere – come dimostra l’esperienza – anche i mezzi per *informare* o per *formare* direttamente l’opinione pubblica sulle soluzioni offerte.¹² Il grado d’incidenza del Presidente della Repubblica sull’opinione pubblica dipende, ovviamente, non solo dall’alto magistero che ne caratterizza la posizione, ma dall’autorevolezza (l’*auctoritas*) di chi che ne indossa le vesti in un determinato momento.

Il “potere comunicativo” ha, in concreto, carattere generale e tende ad essere onnipervasivo: si affianca e finisce per sovrapporsi a tutti i poteri formali modificandone i caratteri; si rivolge non solo alle istituzioni, interne e esterne, ma alla “società civile”; contribuisce alla formazione dell’opinione pubblica, influenzandola e orientandola rispetto ai valori selezionati di volta in volta dal Presidente della Repubblica; diventa il

⁹ Corte cost. sent. n. 1 del 2013, punto 8 diritto. Ne critica la portata “monodimensionale” (Luciani 2013, 4): ovviamente, soprattutto, se la decisione viene letta isolando solo un aspetto della “posizione costituzionale” del Presidente.

¹⁰ Vedremo poi in che senso: anche se sottotraccia, nella sent. n. 1 del 2013 il giudice delle leggi ha posto una serie di limitate ma essenziali eccezioni alla regola della (apparentemente) assoluta riservatezza degli atti di persuasione del Presidente della Repubblica.

¹¹ Dovrebbero farne parte solo le comunicazioni pubbliche soggettivamente imputabili al Capo dello Stato, qualificabili esternazioni in senso stretto; ma andrebbero ricomprese anche le note e i comunicati della *Presidenza*, almeno in un’accezione estensiva del concetto di esternazione. Non sono, secondo me, “esternazioni” i messaggi formali, dovuti o liberi, previsti dalla Costituzione, che si estrinsecano in “atti tipici”. Per la lettura estensiva, ora (Gorlani 2012).

¹² Comunicare continuamente e su ogni aspetto rilevante della vita politica nazionale finisce per riproporre lo schema austriaco di “fare cose con le parole”: insiste su questo aspetto, ma al fine denunciare il palesarsi di “una Repubblica degli annunci” o di uno “Stato di pubblicità”, nel quale sarebbe rimasto “intrapolato” anche il Presidente della Repubblica (Bin 2013, 10). Sugli andamenti nelle “esternazioni” dei Presidenti, si può leggere l’interessante studio di (Tebaldi e Mastio 2003, 243 ss.).

medium di una “pedagogia costituzionale” che si esercita soprattutto intorno ai “simboli” della Repubblica¹³ ma che, specie nelle situazioni di crisi (politica, istituzionale, sociale, economica), contribuisce a fare assumere al Capo dello Stato le vesti di un “salvatore” della Patria.¹⁴

È possibile rivenire un *plusvalore* politico nel “potere comunicativo” del Presidente. Il “rapporto comunicativo” che collega in maniera immediata Capo dello Stato e opinione pubblica, arricchisce la prospettiva costituzionale: per un verso, il Presidente della Repubblica si avvale di un fattore di legittimazione aggiuntivo e ulteriore rispetto a quello dell’art. 87 Cost.; e, per altro verso, egli vede ampliati i confini della propria responsabilità, ben oltre l’area dell’art. 90 Cost., e in misura corrispondente al grado della sua esposizione innanzi all’opinione pubblica.

3. Le convenzioni interpretative, tra continuità e discontinuità nella prassi

Dalla prassi di undici esperienze vengono confermate, sia pure con significative varianti, alcune convenzioni interpretative sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua collocazione nel quadro della forma di governo parlamentare.

La durata e la stabilità del mandato, unitamente al carattere monocratico della carica, confermano che l’*elezione* dell’inquilino del Colle più alto costituisce sempre “il momento di massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche” (Elia 1970, 660)¹⁵. L’elezione del XII Presidente della Repubblica, giunta alla fine a riconfermare Giorgio Napolitano, ha costituito la prova decisiva per dimostrare che fratture politiche trasversali, di tipo non solo correntizio (come nella migliore tradizione della c.d. prima Repubblica), ma anche generazionale e culturale¹⁶, costituiscono il fattore sul quale si gioca la scelta dei grandi elettori. In questa circostanza, tuttavia, si è registrata una considerevole novità: a far fallire candidature (apparentemente) condivise (tra i partiti e, soprattutto, all’interno del partito di maggioranza relativa) non ha inciso solo la particolare situazione d’*impasse* uscita dalle elezioni politiche (aggravata dall’ingresso in Parlamento di una forza “antisistema”, come il “Movimento 5 Stelle”), ma la consapevolezza diffusa che si stava eleggendo il titolare di una carica dotata di uno speciale *plusvalore* politico, derivante, in particolare, da poteri *di fatto* conquistati in concreto dai diversi inquilini del Quirinale, e che hanno trovato la loro *summa* nel primo settennato di “King George”.¹⁷

In secondo luogo, tutte le esperienze presidenziali paiono consolidare tendenze risalenti già ai primi inquilini del Colle più alto: in base ad esse, tra il ruolo del Presidente della Repubblica e il sistema politico esiste un rapporto di proporzionalità inversa¹⁸, nel senso che i poteri del primo aumentano nelle situazioni di crisi del secondo e viceversa. Ovviamente, non si tratta di una regola formale, che funziona a orologeria. Alcune variabili incidono sull’effettivo atteggiarsi di quella relazione: i rapporti di forza tra i partiti politici, le già ricordate “faglie” *intra* e *inter* partitiche, la dialettica tra sistema politico nel suo complesso e le spinte provenienti dal “Paese reale”, i condizionamenti derivanti dalle politiche europee e internazionali. In ogni caso, se si escludono alcuni episodi paradigmatici e, ai nostri fini, rilevanti della presidenza di Gronchi, è soprattutto

¹³ In questo senso la presidenza di Carlo Azelio Ciampi è stata magistrale, nel ridare senso a concetti culturalmente negletti come quelli di “identità nazionale” e di “patriottismo” (come ha ricordato un testimone diretto come Arrigo Levi, in un seminario svoltosi su iniziativa dell’Associazione “il Mulino” a Bologna l’8 aprile 2013, Ciampi ripeteva, stupito, una battuta: “ma avete bisogno di me per questo?”). I suoi precedenti hanno poi trovato una decisiva continuità nell’azione svolta da Giorgio Napolitano, specie in occasione della celebrazione del sessantesimo della Costituzione e del 150° dell’Unità d’Italia. Con Ciampi e Napolitano tra i “simboli” della Repubblica c’è anche il tema dell’Europa come “seconda patria” e come “sogno” da realizzare.

¹⁴ Sulla contrapposizione tra “*partisanship*” come “costume nazionale” del sistema politico e la “non-*partisanship*” del Presidente della Repubblica, che renderebbe quest’ultimo, agli occhi dell’opinione pubblica, come una “ancora di salvezza”, nonché sui rischi che l’idea di un Presidente “salvatore” può generare, trasformando la forma di governo parlamentare in senso “pseudoparlamentare”, cfr. (Baldassarre 2010, 36).

¹⁵ Non paiono smentire questa interpretazione i casi di Cossiga e di Ciampi, eletti al primo turno con amplissima maggioranza trasversale: si tratta di eccezioni che confermano la regola, se è vero che anche in quelle circostanze le forze politiche si presentarono attraversate da fratture interne e trasversali, che furono ricomposte in vista dell’elezione per un’esigenza di “normalizzazione” sostanzialmente generale, collegata alla situazione politica contingente che aveva caratterizzato i settennati precedenti: Pertini rispetto alla crisi della “solidarietà nazionale”; Scalfaro, rispetto alla polverizzazione del sistema politico della c.d. prima Repubblica.

¹⁶ Si riferisce a plurime “linee di faglia” per comprendere la crisi interna del Partito democratico nella particolare circostanza della elezione dell’ultimo Capo dello Stato (Salvati 2013, 38).

¹⁷ Così il *New York Times* del 3 dicembre 2011.

¹⁸ Giuliano Amato aveva parlato di “mantice di una fisarmonica” e, da allora, soprattutto i politologi hanno seguito quella formula: cfr. ad es. (Pasquino 1990 e Id. 2013, 111; Calise 2013). Per le fonti cfr. (Rescigno 1978, 180; Capotosti 1980, 50; Morrone 1999, 91 ss.).

da Pertini che il ruolo del Presidente muta, proprio per l'emersione di quel "potere comunicativo" di cui ho parlato¹⁹, sviluppato in tutta la sua estensione dai successori, fino a toccare le punte più alte nelle presidenze di Scalfaro, Ciampi e Napolitano. Se una differenza può essere riscontrata, in coincidenza con l'accresciuta "mediatizzazione" del Capo dello Stato, è che gli interventi presidenziali, in genere permessi in ragione dell'apertura di "finestre di opportunità sistemiche" e, quindi, in dipendenza di fattori esogeni rispetto ai poteri formali e alla personalità dei diversi inquilini del Quirinale (Tebaldi 2005, 315), appaiono sempre più spesso frutto di un'*autonoma* iniziativa. Il potere comunicativo *rende presente* il Capo dello Stato in ogni situazione nella quale egli sente il dovere di intervenire, a prescindere dalle condizioni particolari in cui versa il sistema politico, indipendentemente dalla forza della maggioranza di governo o dalle azioni intraprese dalle forze di minoranza o di opposizione. La rielezione di Napolitano, da ultimo, sarebbe stata caratterizzata da una precisa manifestazione di volontà, da parte dei grandi elettori, diretta a conferire al Presidente della Repubblica un mandato a proporre una *propria* formula politica.

In terzo luogo, sul piano della forma di governo parlamentare, ha preso sempre maggiore consistenza la chiave di lettura che tende a riconoscere al Quirinale una posizione cruciale come variabile non più dipendente del sistema politico. Non solo grazie ai principali poteri d'intermediazione, ma soprattutto in virtù del potere comunicativo, il Capo dello Stato contribuisce a orientare e, in occasioni decisive, a determinare l'indirizzo politico, sia sul piano della politica interna, sia su quello della politica estera. Il settennato di Giorgio Napolitano conferma questa teoria. Ancora di più la rafforza la vicenda della sua rielezione, che manifesta chiaramente la percezione del valore di "guida politica" assegnato alla carica, riconosciuto non solo dai cittadini ma dalla stragrande maggioranza delle forze parlamentari. Per rendere il concetto di "politico" qui utilizzato potrei ricorrere alla formula di Zagrebelsky sulla Corte costituzionale: considerata organo "inpolitico", nel duplice senso che è al contempo "dentro" la politica contingente, e "non" politica.²⁰ Anche se possono esservi molti punti in comune (Romboli 1997, 265 ss.), le profonde differenze per funzioni e per posizione tra i due "garanti" fanno sì che, nel caso del Presidente della Repubblica, sarebbe più adatto dire che si tratta d'un ruolo "*iper-politico*": nel significato etimologico di potere "al di sopra" della politica e, quindi, "più" politico di ogni altro potere; nonché di potere "in favore", "a vantaggio", "per la salvezza" della *πολις*. In ragione tanto dell'ampiezza delle valutazioni presidenziali (di legittimità e, soprattutto, di "merito", anche se inteso come "merito *costituzionale*")²¹, quanto della quantità e della qualità di relazioni che intercorrono tra il Quirinale, le forze politiche e sociali, le altre istituzioni, nazionali e internazionali, il Paese intero, ecc., egli appare totalmente immerso nella "politica", intesa come governo a tutto tondo della *res publica*, che la sua posizione costituzionale finisce per identificarsi con essa.²² A dispetto di fredde e astratte interpretazioni costituzionali, che tendono a separare il piano dell'indirizzo politico e quello della garanzia, appare del tutto reale e vivente l'immagine del Capo dello Stato che s'identifica con e custodisce la "politica" del Paese²³: tanto che diventa impossibile non considerarlo tra le componenti strutturali della nostra forma di governo. Il carattere "*iper-politico*" del Presidente della Repubblica, di conseguenza, rimette (*rectius*: deve rimettere) necessariamente in gioco²⁴ la questione della sua legittimazione e della sua responsabilità.

¹⁹ È con Pertini che si afferma l'idea del "Presidente degli italiani"; è con lui che prende corpo la teoria del Presidente "portatore di una complessiva attività simbolica" (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 270), che sarà consolidata dai successori e, come ricordato, soprattutto da Ciampi e Napolitano. Sulla coesistenza nel titolare del Quirinale di un "presidente istituzionale" e di un "presidente elettivo", l'uno rappresentativo e l'altro collegato senza mediazioni direttamente ai cittadini (Zevi 2013, 71 ss.).

²⁰ Cfr. (Zagrebelsky 2005, 39).

²¹ Anche a voler ricondurre le valutazioni presidenziali di merito alla categoria della *ragionevolezza*, quest'ultimo concetto, nel caso del Presidente della Repubblica, si connota per apprezzamenti "politici", la cui densità non può che essere estranea ai giudizi della Corte costituzionale, che pure largamente utilizza quel parametro, ma entro coordinate precise, sia di "contesto", sia "normative". Cfr. (Morrone 2001, 385 ss.).

²² Anche (Baldassarre 2010, 32) ricorre al concetto di "iper-politico", ma in un'accezione diversa dalla mia, riferendolo ad atti che possono cambiare il corso degli eventi politici (come lo scioglimento del 1994), con un'accentuazione della portata *extra ordinem* dei poteri del Presidente.

²³ Questo aspetto è sottolineato anche nel Messaggio al Parlamento in seduta comune, pronunciato da Napolitano il 22 aprile 2013, giorno del giuramento per il secondo mandato (nel quale ha spiegato di aver risposto all'appello delle principali forze "mosso da senso antico e radicato di identificazione con le sorti del paese").

²⁴ Rispetto alle interpretazioni dottrinali tradizionali, riconducibili alla tripartizione tra garanzia, indirizzo politico-costituzionale, neutralità/razionalità; rispetto a queste, isolata è la teoria dell'indirizzo politico *tout-court* del Presidente della Repubblica, che conduce alla rilettura della forma di governo parlamentare italiana in senso strutturalmente dualista (cfr. Chessa 2010).

4. La legittimazione e la responsabilità: la posizione di rappresentante dell'unità nazionale

Per comprendere ruolo e legittimazione del Presidente della Repubblica occorre percorrere una via diversa da quella tradizionale, tutta concentrata sulle funzioni costituzionalmente previste. È, invece, necessario rovesciare il punto di vista e assumere come dato dal quale muovere la "posizione" del Capo dello Stato, la sua posizione nel sistema costituzionale. Solo in questa prospettiva si può cogliere il senso (e i limiti) delle tendenze della prassi, anche di quella più recente. Partire dalla "posizione costituzionale" comporta necessariamente inserire nel discorso intorno al ruolo del Presidente un'*eccedenza di contenuto prescrittivo* rispetto a quanto si potrebbe avere se ci si limitasse a considerare esclusivamente gli atti e i poteri formali, *singolarmente o complessivamente* considerati. Come si evince dalla giurisprudenza costituzionale, la "posizione costituzionale" fa sfumare la distinzione stessa tra "poteri formali" e "poteri informali" ovvero quella tra "atti funzionali" e "atti extra-funzionali". Se nel "caso Cossiga" il giudice dei conflitti palesava tutta la difficoltà di distinguere tra dette categorie di attività, pur ritenendo necessario mantenere il confine ancorché nella prospettiva dei "limiti alla responsabilità" *necessariamente* "funzionale" del Capo dello Stato²⁵, nella "storica" decisione sulle intercettazioni nei confronti del Presidente Giorgio Napolitano da parte della Procura di Palermo, la visuale è completamente ribaltata, dato che, come si è anticipato, in ragione della "posizione costituzionale" di garante dell'equilibrio *tra i e dei* poteri dello Stato, l'attività informale in cui si estrinseca il potere di persuasione viene rappresentata come "inestricabilmente" connessa all'attività formale, l'una e l'altra da valutare non in sé ma "in base ai risultati"²⁶.

In secondo luogo, dalla considerazione della "posizione costituzione" del Presidente esce trasformata anche la problematica della *responsabilità* rispetto alla (angusta) cornice dell'art. 90 Cost., e alle ricostruzioni dottrinali, che, in materia, restano troppo imbrigliate da letture testualiste (indotte, probabilmente, dalla prospettiva costituente di una responsabilità giuridica *limitata e solo* per circostanze del tutto eccezionali).²⁷

Qual è, dunque, questa "posizione costituzionale" del Presidente della Repubblica? La risposta credo possa essere trovata valorizzando la norma costituzionale sul ruolo di rappresentanza dell'unità nazionale (art. 87, co. 1, Cost.).²⁸ Il significato della regola può essere colto in due modi. Rappresentare l'unità nazionale implica sia 1) l'identificazione tra Presidente della Repubblica e "unità nazionale"; sia 2) l'esigenza costituzionale di "mantenimento" dell'"unità nazionale".²⁹ In breve: il Presidente della Repubblica come "custode dell'unità nazionale". Questo ruolo del Capo dello Stato non è limitato a determinate situazioni di tem-

²⁵ Corte cost. sent. n. 154 del 2004. Si tratta di una decisione in linea, del resto, con la giurisprudenza sulle prerogative costituzionali, che, come deroghe costituzionalmente previste all'eguaglianza innanzi alla giurisdizione, sono di interpretazione stretta e, comunque, limitate a atti e dichiarazioni funzionali; per le prerogative ministeriali, cfr. le sentenze gemelle 87 e 88 del 2012 nelle vicende Mastella e Berlusconi, la sent. n. 23 del 2011 sul legittimo impedimento e n. 262 del 2009 sul "lodo Alfano"; per le prerogative parlamentari le decisioni nn. 10 e 11 del 2001 relative al "caso Sgarbi".

²⁶ Non pare in contraddizione con questa giurisprudenza neppure la sentenza che riconduce la "grazia" a un potere sostanzialmente presidenziale: ciò, secondo la Corte, non dipende dall'interpretazione dell'art. 89 Cost., ma dalla natura della grazia ("mitigare e elidere il trattamento sanzionatorio per eccezionali ragioni umanitarie"), corrispondente ad una potestà del Capo dello Stato che dipende proprio dalla posizione costituzionale di "organo *super partes*, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico governativo" (cfr. punto 7.1. sent. n. 200 del 2006).

²⁷ Si pensi alle dispute intorno all'opposizione tra responsabilità e irresponsabilità al fine di stabilire quale sia la regola e quale l'eccezione (cfr. Carlassare 1983b, 149 ss.; Dimora 1991; Cavino 2008; Sperti 2010); a quelle sulla distinzione tra irresponsabilità funzionale e responsabilità extra-funzionale (Giupponi 2005 e Gigliotti 2012); alla questione relativa al significato stesso di "nesso funzionale", il cui valore giuridico e l'utilizzabilità pratica mutano radicalmente se riferiti al singolo potere formale oppure alla "posizione costituzionale" del titolare.

²⁸ Che questa disposizione abbia costituito un ruolo marginale nella riflessione scientifica è confermato dal commento di un autorevole interprete, tutto proteso a svolgere il concetto di "Capo dello Stato" come equivalente di "garante dell'unità e della continuità dell'apparato statale", per cui la qualifica di "rappresentante dell'unità nazionale", "non aggiunge nulla o quasi nulla alla qualifica di Capo dello Stato", non senza sottolineare, però, che quella è una formula non inutile, nella misura in cui ci dice che egli rappresenta "oltre all'apparato statale l'intera comunità" (Rescigno 1978, 145 e 187). Nella letteratura successiva, confortata dalla prassi del Quirinale, è andata crescendo l'attenzione per questa disposizione.

²⁹ Questo duplice significato ricomprende, per una parte, la tesi di chi traduce il predicato "rappresenta..." nel senso di "rappresentazione" e non di "rappresentanza" dell'unità nazionale, limitandosi a riconoscere al Presidente della Repubblica il compito di "rendere presente e visibile l'unità dello Stato-nazione" (Dogliani 1997, 222); ovvero di una "rappresentazione" distinta dalla "creazione" dell'unità nazionale (Luciani 1997, 20). Sempre secondo quest'ultima tesi, l'unità nazionale si identifica nell'"unità costituzionale" come "obiettivata in un documento (la Costituzione, appunto)", e si risolve "semplicemente" nello svolgimento da parte del Presidente di "un'opera di approfondimento e di diffusione, nel corpo sociale, delle ragioni dell'unità". Come si dirà più avanti, per me la rappresentazione dell'unità nazionale (concetto più largo di quello di "unità costituzionale", almeno se quest'ultimo viene fatto coincidere con quello di "unità politica") implica anche una funzione attiva di "mantenimento" ovvero di custodia di detta unità nazionale (concezione dunque diversa da quella schmittiana o espositiana di uno *straordinario* custode o reggitore dello Stato).

po e di spazio³⁰, né solo all'esercizio in positivo di determinati poteri formali, estendendosi, come visto, anche a quelli informali o non ufficiali o agli atti riservati o a comportamenti passivi o omissivi: si tratta, infatti, di un ruolo ordinario, continuo, diffusivo, esteso a qualsivoglia comportamento del Presidente della Repubblica. Da questa "posizione costituzionale" sfuma la distinzione concettuale "pubblico/privato" per gli atti e i comportamenti del Presidente, non solo per ragioni legate alla monocraticità della carica. Nel caso di chi "rappresenta l'unità nazionale" il privato è "pubblico"³¹, "pubblico" nel senso della necessaria rilevanza di tutti gli atti del Presidente della Repubblica ai fini della qualificazione della sua posizione e del giudizio intorno al modo di esercizio dei suoi poteri.³²

In che cosa consiste il concetto di "unità nazionale"? Aiutano a comprenderlo, senza tuttavia risolversi in quello, alcune opposizioni concettuali, come quelle tra "unità nazionale" e "unità maggioritaria" (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 304 ss.), o tra "democrazia costituzionale" e "democrazia maggioritaria" (Cheli 2012, 22, 73, 85, 142). Quel concetto, secondo la mia tesi, rimanda a una situazione di equilibrio, costituzionalmente prescritta, tra una serie di valori potenzialmente conflittuali nell'area del "politico", inteso quest'ultimo come governo della *res publica*. Precisamente l'equilibrio tra: a) le forze politiche "egemoni", di maggioranza e di opposizione; b) le forze politiche e sociali, non rappresentate nelle istituzioni democratiche; c) i valori costituzionali fondamentali che danno contenuto all'"unità politica" (tra cui, ovviamente, l'unità della Repubblica e la separazione dei poteri); d) le scelte politiche fondamentali del Paese (ad es. la scelta europeista, la scelta atlantica ecc.); e) infine, oggi sempre di più, gli impegni e i vincoli internazionali. Di conseguenza, l'unità nazionale attiene all'equilibrio di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi) che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento, dei quali il supremo tutore è, in definitiva, il Presidente della Repubblica.³³

Se questa è la "posizione costituzionale" del Presidente della Repubblica e, quindi, la fonte della sua legittimazione è la custodia dell'unità nazionale, ne consegue linearmente che il fine costituisce il metro per valutare la compatibilità costituzionale dei mezzi di volta in volta prescelti. Gli strumenti funzionali alla custodia dell'unità nazionale sono nella disponibilità del Capo dello Stato, la scelta è rimessa al suo prudente apprezzamento³⁴ e, infine, il giudizio sui singoli atti prescelti va svolto *per relationem*, ossia con riferimento all'obiettivo dell'unità nazionale. In questa prospettiva, appare il significato profondo della sent. n. 1 del 2013, nella parte in cui stabilisce che le dichiarazioni, i comportamenti concludenti (attivi o passivi), gli atti e le funzioni presidenziali non sono valutabili *ex se*, ma in ragione del fine. Ciò non equivale, affatto, a riconoscere una "immunità assoluta", non prevista dalla Costituzione; ma, piuttosto, a individuare un regime particolare di responsabilità del Presidente della Repubblica, che comprende tanto il controllo del Parlamento ai fini dell'art. 90 Cost., quanto quello della giurisdizione (costituzionale e ordinaria). Occorre porre attenzione al

³⁰ Come per le tesi del "custode della costituzione" o del "reggitore dello Stato" (rispettivamente di Schmitt 1931, Esposito 1960, Rescigno 1978) o del "motore di riserva" (Sartori 1992, 69 ss.).

³¹ Lo si è scoperto da Pertini in poi, fino alla vicenda dei coniugi Clio e Giorgio Napolitano che, il 2 gennaio 2012, si vedono a Napoli in fila per assistere a una proiezione cinematografica "come i comuni mortali" e "la gente si mette ad applaudire" (Franchi 2012, 352).

³² In questo senso va intesa la portata complessiva della sent. n. 1 del 2013: i poteri comunicativi riservati non sono un privilegio della persona, ma connessi alla posizione di custode dell'unità nazionale. Una funzione di custodia che trova un limite nell'obiettivo stesso dell'unità nazionale, e che la Corte costituzionale ha voluto evidenziare, anche se in maniera sfumata e non chiarissima, quando ha stabilito l'esigenza di un bilanciamento con i principi supremi a tutela della vita, della libertà personale e dell'integrità delle istituzioni repubblicane.

³³ Questa nozione di unità nazionale può porre alcune questioni. 1) Il concetto di unità nazionale coincide con quello di "unità politica"? Se quest'ultima esprime il e si identifica con il nucleo dei valori fondamentali di una comunità, l'unità nazionale è un *quid* diverso e più comprensivo dell'unità politica (comprende, come detto, anche la dialettica tra le forze politiche e tra queste e le forze sociali, le politiche nazionali caratterizzanti, ecc.). 2) Ricostruire il Presidente della Repubblica quale custode dell'unità nazionale equivale a riconoscergli il ruolo di "custode della Costituzione"? Nell'idea di Carl Schmitt l'unità nazionale coincide con l'unità politica e giustifica la teoria del sovrano come colui che decide nello stato d'eccezione. Se, invece, l'unità politica è intesa nel senso più ristretto qui indicato, il ruolo del Presidente della Repubblica è, per un lato, profondamente diverso dal modello schmittiano (opera nelle situazioni ordinarie e insieme agli altri organi costituzionali e ai protagonisti della politica nazionale) e, da un altro lato, più ampio rispetto a quello di un "custode della costituzione", come la Corte costituzionale nella nostra Costituzione. 3) La rappresentanza dell'unità nazionale attraverso il "potere comunicativo" del Presidente della Repubblica, esercitato in modo continuativo e diffusivo, ha l'effetto di rendere l'unità nazionale qualcosa di "vitale", nel senso che essa, mediante il Presidente della Repubblica, viene "resa presente" sul piano istituzionale (*repraesentare*). Il potere comunicativo, come detto, conferisce al Presidente un "plusvalore" politico rispetto a ogni altra istituzione. Ciò rende concreta – rispetto a ipotesi astratte – la questione della trasformazione del Capo dello Stato da "sorvegliante" a "salvatore" della Patria, con conseguenti ricadute sulla forma di governo parlamentare e sul deficit di legittimazione democratica del Presidente della Repubblica nel nostro sistema.

³⁴ Vi è libertà di mezzi, in una maniera analoga, alla disponibilità/libertà degli strumenti decisori dell'altro "custode" previsto dalla Costituzione, il giudice delle leggi.

passaggio della sent. n. 1 del 2013, che subordina la sfera di riservatezza del potere di persuasione del Capo dello Stato al rispetto dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale e, segnatamente, il diritto alla vita, la libertà personale e l'integrità costituzionale delle istituzioni della Repubblica.

Il fine dell'unità nazionale costituisce la fonte di *legittimazione* della posizione costituzionale e dei poteri del Presidente, ma anche l'unità di misura della *legittimità* delle sue azioni e dichiarazioni. Sviluppando questo punto, è proprio in vista della salvaguardia dell'unità nazionale che va declinato il tema della responsabilità presidenziale. Innanzitutto: interpretando l'art. 90 al cospetto dell'obiettivo di unità nazionale³⁵, nel senso di leggere nella previsione dei "reati presidenziali", non ipotesi-limite di difficile concretizzazione, ma altrettante fattispecie nelle quali il bene protetto è proprio la custodia dell'unità nazionale, e i comportamenti rilevanti tutti quelli che (straordinariamente o ordinariamente) la mettono a repentaglio. In secondo luogo: riferendo il "nesso funzionale" non ai singoli poteri (né comunque a quelli solo formali, ma anche ai poteri informali, riconducibili, grosso modo, al "potere comunicativo" come qui individuato) ma alla "posizione costituzionale" del Presidente della Repubblica come rappresentante dell'unità nazionale. In definitiva: la regola che occorre leggere nella Costituzione è la *responsabilità* presidenziale, che va valutata in corrispondenza della posizione costituzionale di custode dell'unità nazionale, la cui violazione o il cui tradimento è causa di un giudizio a più livelli, da parte dell'opinione pubblica, del Parlamento, della Corte costituzionale e dei giudici comuni.

5. Case studies: a) governi del presidente, b) scioglimento, c) motivazione degli atti presidenziali

Può essere utile sottoporre alla prova questa lettura del ruolo e della legittimazione del Presidente della Repubblica, mettendola in collegamento ad alcuni casi studio. Il primo può essere quello dei "governi del presidente" e della corrispondente questione circa la loro legittimità costituzionale. Invero, parlare di "governi del presidente" equivale a utilizzare una formula equivoca, alla quale corrisponde una prassi non univoca. La dottrina – a parte le differenti opinioni su quali in concreto siano stati i "governi del presidente" – declina il tipo talora riferendosi a governi "scelti" dal Presidente, talora a governi che godono di una "doppia fiducia", talora a esecutivi che hanno soprattutto la "fiducia" del Capo dello Stato.³⁶ L'esperienza mostra situazioni molto diverse, e non comparabili in maniera lineare.³⁷ Di là dall'esigenza di apprezzare le particolari condizioni politiche e di contesto, interno e internazionale, nonché i rapporti di forza *tra* i e *dentro* ai partiti politici, il giudizio in tali casi può essere condizionato proprio dal ruolo assegnato al Presidente della Repubblica in sede di risoluzione di una crisi di governo e di formazione di un esecutivo. È, però, evidente che se si assume la prospettiva della "posizione costituzionale", che impone al Presidente della Repubblica di orientare le proprie scelte e le soluzioni offerte in chiave di custodia degli equilibri implicati dal valore dell'unità nazionale, le possibilità concrete non sono astrattamente prevedibili, potendosi sperimentare vie d'uscita le più disparate, proprio per la latitudine dell'obiettivo costituzionale che deve essere assicurato, in vista di quanto prescritto dall'art. 94 Cost.³⁸ In questo spazio aperto, possono porre problemi teorici ipotesi di esecutivi varati

³⁵ Spunti in questo senso già in (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 309), nonché nella lettura restrittiva della controfirma ministeriale (che considera l'opposta opinione dell'insindacabilità politica espressione di una "visione mitologica"), prevista solo per atti d'iniziativa sostanzialmente governativa o a struttura complessa, che conduce a riconoscere spazi crescenti di responsabilità politica diffusa del Presidente della Repubblica (Cheli 1983, 136 ss.).

³⁶ Sul tema ad es. le diverse opinioni di: (Esposito 1960, 237, il quale, sulla scorta della teoria del "reggitore dello Stato nelle crisi del sistema", ammette che ciò può condurre il Presidente a "sostituirsi al parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti della sua fiducia (invece di quella del Parlamento)"; (Armaroli 1981, 580, sulla "doppia fiducia"); (Cheli 1983, 130, sulla tendenza costituzionale a favorirli); (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 230, che parlano di "leggenda"); nonché, più di recente, (Caravita 2010, 111, che considera il "governo Dini" addirittura un *gouvernement de combat*; o sull'esperienza Monti), (Nicotra 2012, 47, che contesta la formula stessa di "governo del presidente", (Lippolis e Salerno 2013, che sottolineando l'impulso di Napolitano alla formazione, alla composizione e al programma del governo Monti, parlano di "eccezionalità").

³⁷ Mi riferisco ai seguenti episodi comunemente ricondotti al tipo: il "governo palatino" Tambroni del 1960, sotto la presidenza di Giovanni Gronchi; il V governo Andreotti del 1979, nella rocambolesca vicenda dell'incarico "a tre", che ha visto protagonista Sandro Pertini; o, sempre sotto la presidenza di quest'ultimo, ai governi di Francesco Cossiga o i primi "governi a guida laica" di Giovanni Spadolini; si pensi, durante il settennato di Oscar Luigi Scalfaro, agli esecutivi presieduti, nel 1992, da Giuliano Amato, nel 1993, da Carlo Azelio Ciampi, e, nel 1995, da Lamberto Dini; e, infine, al "governo dei tecnici" presieduto da Mario Monti, sotto la regia di Giorgio Napolitano. Il recente varo del "governo Letta", dopo la rielezione di Napolitano, per l'assenza di dati sufficienti, non permette ancora alcun giudizio su questo esecutivo.

³⁸ La tesi secondo la quale l'*enlargement of functions* mai arrestatosi avrebbe reso i "governi a vocazione presidenziale (...) evenienza sempre meno infrequente" è risalente (e, recentemente, richiamata da Napolitano nell'atto di conferimento del preincarico condizionato a Bersani): cfr. (Cheli 1983, 130).

contro una maggioranza esistente; non altrettanto, forse, quando il governo fosse formato in funzione della creazione di una maggioranza non preconstituita; più di un dubbio potrebbero suscitare esecutivi varati per dare voce all'opinione pubblica contro la rappresentanza parlamentare. Proprio in occasione della formazione del governo Monti e nel discorso di insediamento dopo la rielezione³⁹, il Presidente Napolitano ha manifestato di aderire pienamente al "sapiente commento" di Livio Paladin, secondo cui i "governi del presidente" si giustificano quando "le forze politiche rinunciano ai loro compiti propositivi o quando si renda altrimenti indispensabile che lo stesso Presidente funga da fattore di coagulazione" (Paladin 1986, 201). In ogni caso, la controprova della legittimità della decisione presidenziale, anche nella sua discrezionalità e nella latitudine delle scelte, resta quella prevista dalla Costituzione: la fiducia di entrambe le camere, non surrogabile da quella del solo Presidente della Repubblica. Ciò, tuttavia, non permette una chiara delimitazione dei rispettivi poteri sulla nascita di un governo.

Più feconda l'analisi dello scioglimento. Non siamo ancora arrivati a una pacifica e condivisa interpretazione sul potere di scioglimento e sul significato ("tecnico" o "funzionale") assunto dai casi di fine anticipata della legislatura. Meritano particolare attenzione, però, pure i casi di *mancato scioglimento*, nei quali il conflitto tra le diverse letture sulla natura del potere diventa particolarmente concreto. Rispetto alle tendenze emergenti fino agli anni Novanta, mi sembra che si sia passati da forme di sostanziale "autoscioglimento" deciso dalle forze politiche parlamentari egemoni,⁴⁰ ad episodi che hanno visto crescere l'attivismo del Presidente della Repubblica.⁴¹ Si è assistito, in altri termini, a un progressivo spostamento di potere *sostanziale* dai partiti verso il Quirinale. In concreto, però, la decisione presidenziale (sia quando lo scioglimento è stato negato, sia quando è stato deliberato) ha ricevuto il sostegno della maggioranza delle forze politico-parlamentari, anche se non sempre si è trattato di quelle forze che facevano parte della maggioranza di governo, e anche se non si è realizzato quell'automatismo che pure sembrava coerente con le tendenze in senso "maggioritario" del sistema di governo italiano. Parrebbe rafforzarsi l'opinione più seguita, secondo la quale lo scioglimento, nella nostra forma di governo parlamentare, può essere deciso quando risulta impossibile la formazione di qualsivoglia maggioranza parlamentare⁴². Per la verità, proprio il ruolo assegnato al Presidente della Repubblica di custode di ultima istanza degli equilibri politico-parlamentari, ha consentito in concreto la sperimentazione di strumenti di verifica delle condizioni per lo scioglimento, espressive della volontà di rivendicare un potere attivo di regia. Ricordo l'innovativa prassi diretta alla "parlamentarizzazione" della crisi introdotta da Pertini nel 1979 (e ripetuta nel corso del suo mandato), mediante il rifiuto delle dimissioni e il rinvio del IV governo Andreotti alle Camere. Anche se l'esito allora ottenuto fu soltanto un passaggio parlamentare, senza voto e per il solo svolgimento di "comunicazioni del governo",⁴³ quella prassi ha segnato un *trend* poi ripetuto in seguito, anche se con alterne modalità.⁴⁴ È venuta emergendo una progressiva

³⁹ Cfr. il *Discorso alle alte cariche dello Stato*, del 17 dicembre 2012, e il *Messaggio* del 22 aprile 2013, innanzi al Parlamento in seduta comune.

⁴⁰ Così anche i due scioglimenti del Senato (del 1953 e del 1958, prima della legge cost. del 9 febbraio 1963 che parificò la durata delle camere e portò al decreto di scioglimento autenticamente "tecnico" del 18 febbraio 1963), generalmente ritenuti "tecnici", per adeguare la durata delle due camere, ma che, invero, furono voluti dal partito di maggioranza relativa col sostegno delle altre forze politiche di governo. Per il resto, gli altri scioglimenti sono avvenuti con il consenso (o il non dissenso) dei principali partiti politici, la Dc, il Psi e il Pci (1972, per evitare il referendum sul divorzio; 1976, ancora una volta per evitare il primo referendum radicale sull'aborto; 1979, per la fine dell'esperienza della "solidarietà nazionale"; 1983, per dirimere i dissensi tra Dc e Psi sulla guida del governo, caduta con il ministro Spadolini la convenzione che affidava a un democristiano la guida dell'esecutivo). Nel 1992 lo scioglimento arriva quasi alla fine della legislatura, per decisione dei partiti volta a evitare, anche con la modifica della norma costituzionale sul "semestre bianco", l'ingorgo istituzionale. Una parziale deviazione dallo schema, si ebbe solo nel 1987 quando, rotto il "patto della staffetta" tra Craxi e De Mita, alle elezioni si arrivò per volontà della Dc in accordo con i comunisti di Natta, contro il Psi (pendevano anche i referendum sul nucleare, la giustizia giusta e la responsabilità civile dei magistrati, nei quali era impegnato direttamente anche Craxi). Cfr. (Carlasare 1983a, 41 ss.; Barbera 1996, 245 ss.)

⁴¹ In maniera analoga (Costanzo 2011, 113); sulla necessità di relativizzare la tesi prevalente dello scioglimento come potere duale a favore di una lettura che riconosca una "preponderanza decisionale" in capo al Presidente, spettando solo a lui "l'onere di far funzionare il sistema in modo efficiente al di sotto dei principi costituzionali", cfr. (Baldassarre 2010, 41). In questo senso anche gli *obiter dicta* della sent. n. 1 del 2013, criticata puntualmente da (Timiani 2013, 119 ss.), quale causa di un probabile irrigidimento del potere di scioglimento.

⁴² Schema che comprende anche l'ipotesi di governi di minoranza, che si reggono su convenzioni parlamentari come quelle che hanno permesso le formule dei "governi monocolori" o dei "governi balneari", o del III esecutivo Andreotti detto governo della "non sfiducia" (1976).

⁴³ Si è parlato di "pseudo-parlamentarizzazione" (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 246-247.)

⁴⁴ Si trattò di un fatto "praeter constitutionem" di "rigetto di una concezione meramente notarile" (D'Orazio 1985, 102), nel quale Pertini istituiva un collegamento tra il proprio ruolo di "commissario alla crisi" e l'esigenza di rivitalizzare il Parlamento (Calandra 1996, 342), comunque innovativo, specie se paragonato al rifiuto di Fanfani di assecondare un'analoga richiesta di Gronchi il 3 febbraio del 1959 e alla tesi, allora affermata, circa la non obbligatorietà per il governo di presentarsi alle camere per esplicitare le ragioni delle

trasformazione del ruolo del Quirinale, da “mero freno” rispetto alle decisioni politiche dei partiti a “co-decisore” o ad “arbitro” di ultima istanza. In queste due ultime direzioni, possono collocarsi altrettanti gruppi di vicende.

Nel primo, il mancato scioglimento dopo la crisi del I governo Berlusconi nel 1994; lo scioglimento del 1996, dopo l'esaurimento dei 4 punti programmatici dell'esecutivo presieduto da Lamberto Dini; i due casi di “parlamentarizzazione” della crisi avutisi nell'esperienza del I governo guidato da Romano Prodi nel 1997 e nel 1998⁴⁵; la crisi del II governo Prodi, dapprima “parlamentarizzata” e con esito favorevole (2007) e, una seconda volta, certificata con la bocciatura di una questione di fiducia (2008), senza con questo arrivare immediatamente a elezioni anticipate, per la volontà di Napolitano di esperire, con un mandato esplorativo a Franco Marini, il tentativo (poi fallito) di varare un governo per una nuova legge elettorale.⁴⁶

Nel secondo, vanno annoverate le vicende, forse le più significative mai verificatesi, dello scioglimento del 16 gennaio 1994 e quella del mancato scioglimento e della conseguente formazione del governo Monti nel novembre del 2011. In entrambe, il ruolo del Presidente della Repubblica è stato cruciale. La decisione di tornare alle urne dopo meno di due anni, nel primo caso, è stata sostanzialmente di Scalfaro, in contraddizione con la teoria dello scioglimento per l'impossibilità di una qualsiasi maggioranza parlamentare (dallo stesso Scalfaro ribadita in più occasioni). Nonostante la posizione contraria di quasi tutti i partiti (ad eccezione dei parlamentari che avevano sostenuto il “referendum Segni-Barbera” sul collegio uninominale), motivata anche per consentire di portare a effetto i lavori della Commissione bicamerale “De Mita-Jotti”⁴⁷, il Capo dello Stato, con una lettera ai Presidenti delle Camere, per la prima volta in modo solenne, giustificava la propria decisione in ragione dell'eccezionalità del momento politico, che richiedeva da parte sua la necessità di assumere una “responsabilità altrettanto eccezionale”, nonostante vi fosse una maggioranza parlamentare disposta a sostenere il governo Ciampi.⁴⁸

Alla crisi del IV governo Berlusconi si arriva per tappe, dopo alcune ripetute spaccature interne al partito di maggioranza relativa, che hanno spinto Napolitano, in una prima fase, a chiedere la verifica della sussistenza del rapporto fiduciario⁴⁹ e, poi, dopo l'acclarato venir meno della maggioranza⁵⁰, a esigere le dimissioni dell'esecutivo, anticipate preventivamente ma con effetto a decorrere dal varo della legge di stabilità per il 2012⁵¹ e, dopo aver nominato senatore a vita il professore Mario Monti, ad affidare l'incarico a quest'ultimo per un governo composto interamente di “tecnici”, sostenuto in parlamento da un consenso larghissimo, comprensivo di parte della maggioranza precedente e di gran parte dell'opposizione. Diversi e op-

proprie dimissioni. Non costituisce un precedente la vicenda del 13 maggio 1974, quando Leone respinse le dimissioni del V governo Rumor determinando le condizioni per una “parlamentarizzazione” della crisi ma *senza rinvio* alle camere: cosa che fece discutere, rappresentando un modo originale per invitare i partiti a trovare un accordo per sbloccare la situazione e, quindi, per evitare la crisi di governo senza che i partiti fossero in grado di formare una coalizione di ricambio (Leopoldo Elia parlò di un buon precedente per un'immissione di sfiducia costruttiva, cfr. Calandra 1996, 299). L'obbligo di motivare le dimissioni al fine di consentire il dibattito parlamentare fu previsto come “alternativa italiana” alla sfiducia costruttiva tedesca, e per superarne i limiti che venivano riconosciuti a quell'istituto, dalla Commissione per le riforme istituzionali presieduta da Aldo Bozzi (cfr. la Relazione finale, Doc. XVI-bis n. 3, IX legislatura, pag. 28). In seguito, ha costituito oggetto di una mozione largamente sostenuta (primo firmatario Scalfaro, n. 1/00461, annunciata il 19 dicembre 1990 e approvata dalla camera dei deputati il 15 gennaio 1991) “per un impegno del Governo, qualora intenda presentare le proprie dimissioni, volto a rendere previa comunicazione motivata alle camere”: ciò nonostante il Presidente Andreotti, in occasione delle dimissioni del suo VI governo, non ritenne di darvi seguito (motivato per il carattere politico dell'impegno richiesto e per il fatto di essere stata approvata solo alla Camera, cfr. Calandra 1996, 457).

⁴⁵ Qui, il mancato scioglimento, timidamente richiesto da Prodi, fu motivato da Scalfaro per la ritenuta mancata strutturazione dei due poli di maggioranza e di opposizione, e per l'esistenza comunque di una maggioranza, ancorché in parte diversa da quella uscita dal voto (grazie all'iniziativa parlamentare del senatore Cossiga).

⁴⁶ Cfr. per la ricostruzione dell'intera vicenda e sul ruolo di Napolitano, anche relativamente alla questione della “doppia maggioranza”, “parlamentare” e “politica”, in ragione del ruolo dei senatori a vita al fine di sostenere il governo, Lippolis e Salerno 2013, 33.

⁴⁷ Partiti che si erano opposti alla stessa caratterizzazione del governo Ciampi come un esecutivo “a termine”, nonostante le dichiarazioni programmatiche del governo avessero collegato le dimissioni all'approvazione della nuova legge elettorale.

⁴⁸ Tre le ragioni: il “risultato del referendum” per l'uninominale, che manifestava un “dettato cogente per tutti”, diretto a “ottenere dal Parlamento una legge elettorale nuova e radicalmente diversa dalla precedente” (quello che verrà denominato il *Mattarellum*); l'esito delle elezioni amministrative del 1993 in applicazione della nuova legge sull'elezione diretta del sindaco, che manifestavano “un divario molto sensibile tra le forze rappresentate in Parlamento e la reiterata volontà popolare”; e, da ultimo, la spinta al cambiamento alla quale aveva “concorso anche l'attività, necessaria e valida, della magistratura nell'indagare e colpire le varie patologie manifestatesi nella gestione della cosa pubblica”.

⁴⁹ Nell'autunno del 2010, con un voto di fiducia e, nella primavera del 2011, dopo un rimpasto di governo.

⁵⁰ Prima con la mancata approvazione dell'articolo primo del rendiconto e, quindi, con la successiva approvazione di quest'ultimo disegno di legge, ma con 308 voti favorevoli, un'astensione e 321 non partecipanti al voto.

⁵¹ Analogamente a quanto era accaduto l'anno prima, ottenendo il rinvio della verifica della maggioranza, dopo l'uscita di Gianfranco Fini e la costituzione del gruppo “Futuro e libertà”, immediatamente a seguire l'approvazione dei conti pubblici.

posti i giudizi su questa vicenda. Emerge, però, con chiarezza, il ruolo determinante del Presidente della Repubblica nella risoluzione della crisi di governo e intorno allo scioglimento.⁵²

Riassumendo: due, in particolare, sono le tendenze emergenti nell'ultimo ventennio (salva l'eccezione rappresentata dallo scioglimento del 1994). Più che una marginalizzazione delle forze politiche si è avuta, da un lato, la mancata realizzazione della convenzione interpretativa favorevole a riconoscere in capo al Presidente del consiglio dei ministri – specie nella trasformazione del sistema politico nel senso di una democrazia maggioritaria dell'alternanza – il potere di chiedere e ottenere la fine anticipata della legislatura, per verificare direttamente con gli elettori la tenuta della maggioranza di governo⁵³. Da altro lato, registriamo il protagonismo crescente del Presidente della Repubblica, mediante una regia che può ritenersi coerente con la ricostruzione della posizione costituzionale di custode degli equilibri ricompresi nel valore dell'unità nazionale e, in definitiva, coerente con il ruolo "iper-politico" che ad essa è sotteso.

In terzo luogo, può essere interessante rileggere in quest'orizzonte anche la crescente affermazione di prassi sulla "motivazione" di praticamente tutti gli atti del Presidente della Repubblica: in sede di formazione del governo, per argomentare le decisioni intorno allo scioglimento, per la concessione della grazia, ecc. Particolare discussione, dopo i casi di Ciampi e di Napolitano, ha suscitato l'esplicitazione dei motivi in riferimento alla funzione di controllo della legislazione: sono diminuiti i rinvii, ma sono venuti decisamente emergendo gli interventi (di carattere informale, riconducibili al potere comunicativo) del Presidente per giustificare gli atti di promulgazione delle leggi, di autorizzazione e di emanazione degli atti normativi del governo.⁵⁴ Scorrendo le analisi specialistiche, non si riesce a cogliere quella che a me sembra la sostanza del fenomeno: la misura della legittimità di una motivazione va apprezzata non in sé o in ragione dell'atto cui accede, ma avendo presente l'obiettivo di custodia dell'unità nazionale. La motivazione, da questo punto di vista, è il precipitato necessario di quella posizione, è diretta allo scopo, essenziale, di palesare le ragioni che sottendono la decisione assunta all'esito di un bilanciamento di valori, quelli inclusi nella formula dell'art. 87, co. 1, Cost., quale causa e limite sia della legittimazione del Capo dello Stato sia della legittimità dei suoi atti. Come potremmo comprendere altrimenti il progressivo aumento, nel controllo della legislazione, accanto ai motivi di legittimità, di motivi di "merito",⁵⁵ accanto all'esercizio di poteri formali la dilatazione irresistibile degli interventi di *moral suasion*? Come spiegare, senza ricorrere alla tesi di una "polarizzazione marcata" o di un ingresso diretto nella dialettica politica o di partigianeria, i rinvii di leggi, la *moral suasion* preventiva, le promulgazioni dissenzienti? Un'alternativa all'interpretazione formalistica dei confini funzionali si ha allargando lo sguardo, e assumendo come dato oggettivo la posizione di custodia dell'unità nazionale, alla cui stregua valutare, anche ai fini della responsabilità, i singoli atti del Presidente della Repubblica. In questa traiettoria, il motivato controllo della legislazione, specie negli ultimi anni, può apparire non tanto manifestazione di un potere di "parte", quanto esercizio di un potere "antimaggioritario", espressione di una funzione oppositoria (spunti in Calzolaio 2006, 886) che si affianca o si sostituisce a quella che spetta alle forze di opposizione, in linea con il concetto di unità nazionale, che comprende anche la tutela delle minoranze, specie nei momenti di debolezza o di non funzionalità delle stesse.

⁵² Come conferma anche l'epilogo dell'esecutivo Monti: venuto meno il sostegno del Popolo della libertà, il Presidente del consiglio annuncia le dimissioni l'8 dicembre 2012 che, su iniziativa di Napolitano, vengono formalizzate il 22 dicembre, dopo l'approvazione della legge di stabilità, proprio per assecondare l'invito del Capo dello Stato di evitare una fine precipitosa della legislatura (lo scioglimento è avvenuto il 23 dicembre). In quell'occasione, l'ex presidente del Senato Marcello Pera criticò la mancata "parlamentarizzazione" della crisi aperta con l'annuncio delle dimissioni di Monti, parlando di comportamenti semmai compatibili col modello semipresidenziale (Liberò, 18 dicembre 2012). Al contrario vi è chi ha ritenuto in stile perfettamente parlamentare la gestione di quella crisi (Lippolis e Salerno 2013, 54). In realtà, la soluzione, peraltro già sperimentata, come ricordato, l'anno prima in occasione della crisi del IV governo Berlusconi, è stata trovata grazie alla regia del Presidente della Repubblica, che, nel ritardare le dimissioni, ha potuto valutare fino in fondo, ai fini della decisione di scioglimento anticipato, la possibilità di portare la legislatura alla scadenza naturale.

⁵³ Su questa proposta (Barbera 1996, 254 ss.)

⁵⁴ Le opinioni sono diverse: chi parla di "arbitro della legislazione" e non di "colegislatore" (Salerno e Salerno 2013, 67), chi di "attivismo presidenziale" che proprio in una democrazia maggioritaria viene "enfattizzato" nel senso che il Presidente della Repubblica non deve esprimere solo "sintesi", ma anche "antitesi" rispetto all'indirizzo politico di maggioranza, un "contro-bilanciamento" (Cavino 2008, 86); chi richiama l'esigenza di motivare propria di un "potere razionale" (Baldassarre 2010, 34); chi, a differenza della prassi della I Repubblica nella quale il rinvio non sarebbe stato mai utilizzato in funzione antimaggioritaria, sottolinea la valenza di "parte" nella contesa politica del Presidente, divenendo così possibile oggetto di strumentalizzazione, per cui motivare servirebbe a prendere le distanze e per sottrarsi al gioco mediatico (Scaccia 2010, 138); chi, ancora, mette l'accento sul carattere duttile sia dei rinvii sia in genere delle diverse forme di controllo sulla legislazione, espressione di un bilanciamento di valori in concreto (Romboli 2011, 45).

⁵⁵ Sull'emersione dei rinvii per motivi di "merito costituzionale" sostanzialmente riconducibili e valutazioni di ragionevolezza, in relazione all'esperienza di Cossiga, che per primo ne ha fatto largo uso v. (Grisolia 1992, 215 ss.).

6. Dentro o fuori la Costituzione? La via delle riforme, nella crisi dei partiti

Hic sunt leones. Si potrebbe criticare questo discorso sostenendo che la prospettiva dalla quale muove serva, in definitiva, per giustificare costituzionalmente l'allargamento delle funzioni del Presidente della Repubblica, raccogliendole sotto il cappello protettivo e legittimante della funzione di custodia dell'unità nazionale. Invero, quel che voglio evidenziare è proprio il graduale affermarsi e consolidarsi di questo modello nella prassi presidenziale: è un dato con il quale occorre misurarsi, rispetto al quale è difficile immaginare che i prossimi inquilini del Quirinale vorranno (e perché?) privarsi della possibilità di utilizzare i "precedenti" come "risorse spendibili" (Ruggeri 2011, 17). Si supera l'obiezione di eccesso di realismo, con la consapevolezza che è proprio da questa esatta, concreta, visione della posizione del Presidente della Repubblica che è possibile porre la domanda se, nelle sue manifestazioni concrete, siamo ancora dentro o fuori la Costituzione.

La domanda vera è, però, un'altra. Ci sono i presupposti perché il modello descritto sia ancora dentro la Costituzione? Mi spiego. La legittimazione derivante dall'unità nazionale va resa nel senso che il Presidente non è "sopra le parti",⁵⁶ ma potere in rapporto necessario e dialettico con altre parti.⁵⁷ Tra queste, cruciale è il ruolo delle forze politiche, essenza del modello parlamentare (art. 49 Cost.), ma anche fondamentali contrafforti dei poteri del Presidente della Repubblica, nonché fonti di legittimazione del suo ruolo costituzionale. La tutela dell'unità nazionale, nel modello di governo parlamentare, presuppone una necessaria dialettica tra Presidente della Repubblica e partiti o forze politiche egemoni. Com'è noto, il modello costituente "garantista" – nel contesto internazionale di divisione in blocchi contrapposti – per un governo parlamentare "debole" in funzione di tutela dei protagonisti della Resistenza, trovava la sua forza materiale proprio nella robustezza di un sistema politico costituito da "partiti strutturati"⁵⁸. Era il disegno di una Repubblica parlamentare *dei* partiti.

Ecco allora i quesiti che contano: la debolezza crescente e, a quanto pare, senza orizzonte del sistema politico italiano, la crisi inarrestabile della "forma" partito politico, l'incerto bipolarismo seguito alla svolta del 1989 e la parallela graduale e continua crescita del ruolo del Presidente della Repubblica, specie grazie al "potere comunicativo" funzionale alla custodia permanente dell'unità nazionale nel senso detto, non si riverbera in un *dis-equilibrio* nella dialettica tra Presidente e forze politiche a tutto vantaggio del primo? Le caratteristiche della forma di governo parlamentare e l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica sono ancora sufficienti a "coprire" l'allargamento di funzioni e il mutamento di posizione conosciuto nella prassi?⁵⁹ La funzione di custodia dell'unità nazionale può arrivare fino al punto per cui il Capo dello Stato si fa o gli viene richiesto di farsi "portatore" attivo anche di un'unità maggioritaria, ovvero di determinati equilibri politici tra maggioranza e opposizione, della quale non sono generatrici autonomamente le forze politiche?

Nel complesso la prassi, anche per la diffusa accettazione dei suoi risvolti, non pare sia ancora andata in questa direzione: ma i suoi sviluppi incrementali vi spingono fortemente. Einaudi, Segni, Saragat, Leone, a titolo diverso, sono stati o garanti di un'unità maggioritaria preesistente o tutori delle condizioni per ritardare processi politici di trasformazione di equilibri esistenti.⁶⁰ Gronchi, coerentemente con la sua elezio-

⁵⁶ Così, non condivisibilmente, la sent. n. 1/2013, in base alla quale il Presidente della Repubblica "è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio".

⁵⁷ Quelle che, insieme ai valori fondamentali, danno contenuto all'unità nazionale: maggioranza, opposizione, forze politiche e sociali non rappresentate, l'opinione pubblica ecc.

⁵⁸ La forma partito era costruita sulla falsariga del modello di impresa fordista: secondo la lettura di Gramsci attualizzata da (Revelli 2013, 69 ss.).

⁵⁹ C'è chi ha dato una risposta, quando si è collegata alla scomparsa partiti la fine della democrazia: citazioni in (Revelli 2013, 101 ss.), es. Gustavo Zagrebelsky, leader politici come D'Alema, il Presidente Napolitano stesso. Più di un dubbio si ritrova in alcune letture recenti (ad es. D'Andrea 2013, 37, che tuttavia sembra considerare il venir meno di "un contesto politico strutturato" un problema contingente storicamente riconducibile alla "contrapposizione di segno bipolare"; Scaccia 2013, 105, invece, sottolineando il superamento del postulato che assegnava ai partiti "la fonte esclusiva di distribuzione delle risorse pubbliche... della forza necessaria all'esercizio sostanziale del potere", denuncia l'insostenibilità della situazione in cui la Costituzione non svolge più il compito di arginare le prassi politiche, nelle quali dall'orlandiano "re travicello" si sta passando a un "re repubblicano").

⁶⁰ Einaudi fu il "presidente della maggioranza quadripartita" e fino al 1953 il "presidente di De Gasperi" (Mammarella e Cacace, 2011, 48), con lui, dopo De Nicola, l'organo era da attrarre in "un processo di unificazione maggioritaria", come ritenne Dossetti (citato in Baldassarre e Mezzanotte 1985, 36); Segni fu imposto dalla maggioranza dorotea della Dc come contrappeso al nascente centrosinistra (Mammarella e Cacace 2011, 102); Saragat il "presidente del centro-sinistra" (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 148), formula assicurata anche mediante la soluzione dei "mandati vincolati" proprio per realizzare quello schema (Rumor il 13 luglio 1969 e il 12 febbraio 1970, Andreotti l'11 luglio 1970 e Colombo il 25 luglio 1970), riconosciuto come "unica formula politica cui la maggioranza si è impegnata di fronte al corpo elettorale" (così nel comunicato citato da Paladin 1986, 202, nota 182).

ne contro la *leadership* democristiana, si fece portatore piuttosto di “indirizzi o orientamenti generali”, riguardanti l’attuazione della Costituzione e talvolta incidenti sulle politiche di governo, nobilitati sul piano scientifico dalla teoria di Paolo Barile sull’indirizzo politico costituzionale: non, però, portatore di un’unità maggioritaria diversa da quella consentita dai rapporti di forza tra i partiti egemoni, sia pure nel difficile contesto di una progressiva (e da Gronchi auspicata) apertura ai socialisti.⁶¹ Pertini è stato il primo “presidente di tutti gli italiani”: a parte l’attivismo della prima fase – segnata dalla difficile transizione dalla “solidarietà nazionale”, al suo tramonto e alla “doppia esclusione” tra democristiani e comunisti (Scoppola 1992, 396) – favorì la svolta nella *premiership* laica al posto di quella democristiana in sostanza senza violare alcuna regola giuridica⁶², nel quadro di una dialettica politica nella quale contavano più che le differenze tra i partiti le “linee di divisione trasversale”, apparendo così come “il presidente della normalità democratica nello specifico sistema pluralistico italiano” (Baldassarre e Mezzanotte 1985, 240 ss., 283). Cossiga, dopo una lunga fase di sostanziale inattività, figlia di un’esigenza di “normalizzazione” richiesta dopo il protagonismo di Pertini, nell’ultimo biennio, più che produrre un proprio indirizzo politico, ha marcato una “posizione propria, autonoma anzi contrapposta ad altre presenti nelle istituzioni”, “capo di un *partito* che parlava *in nome del popolo*” (Onida 1992, 187 ss.); posizione, però, che è stata neutralizzata, come dimostra la vicenda, eclatante, del messaggio sulle riforme costituzionali, quasi unanimemente avversato e, infine, lasciato cadere⁶³. Scalfaro ha esercitato un “ruolo nuovo” di supplenza (Mammarella e Cacace 2011, 234), necessario per accompagnare la ricostituzione del sistema politico dopo la crisi seguita alla caduta del Muro, alle spinte referendarie per una democrazia maggioritaria, all’inchiesta su tangentopoli, agli attacchi allo Stato da parte della criminalità organizzata: in una parola, ha fatto da regista per sbloccare e riavviare meccanismi di *coalition building* (Tebaldi 2005, 213). Ciampi ha attentamente custodito il “bipolarismo” italiano, che sembrava consolidarsi dopo le elezioni politiche del 2001, esercitando poteri di unificazione politica di carattere accentuatamente simbolico, senza rinunciare a incisivi poteri arbitrali e contro-maggioritari (Gorlani 2012, 188). Napolitano, ancorché eletto solo dal centrosinistra, ha conquistato, passo dopo passo, un riconoscimento e una legittimazione generali, sul piano interno e su quello internazionale, gestendo in modo straordinario una straordinaria crisi politica (esacerbata da una polemica popolare e mediatica “anticasta” e aggravata dalla recrudescenza della crisi economica). Si è detto in proposito di una “presidenza rafforzata, non un presidenzialismo di fatto” (Lipolis e Salerno 2013, 169 ss.): ma aver posto questa alternativa (e non è certo la prima volta) è un fatto in sé estremamente significativo.⁶⁴ Il governo Monti, ha rappresentato la risposta presidenziale per porre un rimedio a una crisi ritenuta senza alternative⁶⁵, impedendo che il sistema politico implodesse, mantenendo unito il Paese, anche senza arrivare a quelle riforme pure da tutti ritenute necessarie. La rielezione di Napolitano il 20 aprile 2013 dimostra il sostanziale bisogno di avere un custode dell’unità nazionale in una stasi politica che si è aggravata dopo lo stallo uscito dalle politiche del 24/25 febbraio. L’adesione di Napolitano è stata motivata con una ferma “testimonianza di consapevolezza e di coesione nazionale, di vitalità istituzionale, di volontà di dare risposte ai nostri problemi”, dopo “una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità”, che non induce “ad alcuna autoindulgenza”, ma che chiama tutte le forze politiche sulla “strada di una feconda, anche se aspra, dialettica democratica e non a quella, avventurosa e deviante, della contrapposizione tra piazza e Parlamento”, per realizzare effettivamente le riforme istituzionali necessarie per il Paese.⁶⁶

⁶¹ Cfr. (Morrone 1999, *passim*).

⁶² “Giuridicamente (...) non sussiste un inderogabile obbligo di scegliere il Presidente del consiglio incaricato entro il partito che comunque disponga del maggior numero di seggi in Parlamento” (Paladin 1986, 200). Secondo (D’Orazio 1985, 106 ss.) un conto sono le contingenti resistenze politiche della Dc, un conto la compatibilità costituzionale della scelta presidenziale, pienamente legittima (salvi i casi di un partito che ha la maggioranza assoluta o di “maggioranza chiara”) quando l’obiettivo è la ricerca di una personalità in grado di aggregare una coalizione di governo.

⁶³ Cfr. il Messaggio del 26 giugno 1991.

⁶⁴ Come pure il fatto che tutti i presidenti “interventisti” (da ultimo anche Napolitano) hanno più volte discusso una simile contrapposizione dialogica.

⁶⁵ Questa era l’opinione di quasi tutte le forze politiche, molto delegittimate nell’opinione pubblica, come aveva palesemente dimostrato il successo raggiunto, nella raccolta delle firme in poco più di cinque settimane, del “referendum Morrone” contro la legge elettorale “porcellum”, per il ritorno al collegio uninominale (sulla vicenda in sintesi Morrone 2012).

⁶⁶ Messaggio del 22 aprile 2013, cit., nel quale Napolitano afferma chiaramente di continuare a esercitare le proprie funzioni “senza illusioni e tanto meno pretese di amplificazione salvifica”, “non andando oltre i limiti del (proprio) ruolo costituzionale, fungendo tutt’al più, per usare un’espressione di scuola, da fattore di coagulazione”, richiamando, di conseguenza, tutte le forze politiche “a prendersi le loro responsabilità”, con l’avvertimento che se si troverà “di nuovo dinanzi a sordità” come quelle “contro cui (ha) cozzato nel passato”, non esiterà “a trarre le conseguenze dinanzi al paese”.

Considerate separatamente, senza una visione sistematica della posizione del Presidente della Repubblica, possiamo anche continuare a credere che le esperienze presidenziali possano essere ricondotte dentro i larghi (ma quanto?) confini del modello costituzionale. Assumendo la prospettiva che qui si è descritta, tuttavia, quel giudizio può essere mantenuto? E, soprattutto, se questo è l'esito di un processo evolutivo che pare inarrestabile, quale sarà domani? Un potere di custodia dell'unità nazionale presuppone un *quid* da custodire: soprattutto, che ci siano una "politica" e "attori politici" strutturati e funzionanti, i cui equilibri si tratta di mantenere nel quadro dei valori costituzionali.⁶⁷

La verità è che il modello parlamentare italiano, anche per il ruolo assunto dal Presidente della Repubblica, nella crisi politica alla quale assistiamo, pare non reggere più la sfida della Costituzione. Non solo per limiti oggettivi di carattere formale, i cui nodi sono ormai sotto gli occhi di tutti (bicameralismo paritario, centralità parlamentare *versus* governo debole, limitati strumenti di razionalizzazione, legge elettorale con effetti imprevedibili, ecc.), ma anche e, soprattutto, per il venir meno della "forma partito", che è, come detto, l'essenza del parlamentarismo. In Italia, a differenza di altri paesi che presentano crisi non patologiche⁶⁸, la situazione è aggravata da un processo inarrestabile di divisione e di frammentazione politica⁶⁹, reso oggi più grave, per l'improvvisa emersione di un forte movimento popolare che contesta la Costituzione stessa nei suoi principi fondamentali, in nome di una diversa forma politica, una "democrazia istantanea" retta dalla forza comunicativa di *internet*.

Che fare? Ritorna l'attualità di riforme istituzionali che tengano conto della realtà e non siano, come finora, strumento di lotta politica o espressione di sofisticati meccanismi di ingegneria costituzionale. Come sempre, si tratta di stabilire prima l'obiettivo e poi gli strumenti. Nella costante divisione e frammentazione che caratterizza la nostra storia politica, nella crisi di sistema dei partiti politici, non surrogabile dalla posizione costituzionale del Quirinale che non può essere ingenuamente o ipocritamente scambiata per "supplemento", proprio perché l'unità che deve custodire presuppone forze politiche e sociali in grado di determinare la politica nazionale, l'obiettivo resta quello di puntare a rafforzare una democrazia fondata su partiti ma articolata secondo un modello bipolare dell'alternanza. Le vie sono essenzialmente due. Si può cercare di percorrere la strada "neo-parlamentare", permettendo all'elettore di scegliere nel voto una maggioranza e un governo. Una strada del genere, però, deve tener conto dell'esigenza imprescindibile di disporre d'un sistema di partiti strutturato. Una riforma in questa direzione, allora, deve essere diretta a creare soprattutto le condizioni per *ri-strutturare* un sistema di partiti, senza i quali un modello di governo parlamentare non può funzionare normalmente⁷⁰. Una via alternativa diventa, ora più che mai, il modello semipresidenziale, portando a effetto, e coprendo sul piano del testo costituzionale, le trasformazioni incrementali del ruolo del Presidente della Repubblica, in un sistema ormai senza forme partitiche, privo di effettivi contropoteri politici. Una simile opzione, potrebbe conseguire due obiettivi: ridurre la frammentazione politica e consentire la formazione di una stabile maggioranza proprio grazie al ruolo unificante del Capo dello Stato. L'esperienza della "V Repubblica" – con l'elezione diretta del Presidente della Repubblica e con un sistema elettorale a doppio turno di collegio – può costituire un punto di riferimento. In quel modello di governo, infatti, le esigenze della rappresentanza politica sono controbilanciate con l'obiettivo che il voto degli elettori possa tradursi in unitari indirizzi di governo, che s'identificano nel candidato all'Eliseo, al contempo capo del governo e rappresentante dell'unità nazionale. Da un lato, il sistema politico è posto al riparo da rischi di eccessiva frammentazione, essendo la rappresentanza politica assicurata solo a quelle forze che hanno un grado di consenso consistente, stabile e non occasionale; consenso, che può essere misurato sia attraverso una competizione tra singoli partiti (nel primo turno), sia mediante alleanze di governo (specie al secondo turno). Da un altro lato, la contestualità delle elezioni per l'Assemblea nazionale e di quelle per la Presidenza della Repubblica, permette una continuità tra elettori, maggioranza parlamentare e Capo dello Stato che favorisce, da un lato, stabilità politica e governabilità e, dall'altro, la produzione di necessarie "prestazioni di unità". I rischi connessi alla personalizzazione della *leadership*, pur sempre inevitabili, sono giuridicamente contenuti, perché la

⁶⁷ In questo senso la distinzione di (Luciani 2010b, 241) sul Presidente della Repubblica "generatore" o "maieuta" dell'unità maggioritaria è un gioco di parole per dire quanto nel testo: la necessaria preesistenza dei presupposti e delle condizioni per la maieusi presidenziale, ovvero un sistema politico-partitico in grado di compiere scelte fondamentali secondo il principio di maggioranza.

⁶⁸ Nel senso in cui ne discute (Rescigno 2012, 92), ma senza accoglierne le conclusioni, almeno circa la giustificazione del potere di esternazione del Presidente italiano, proprio in ragione del carattere patologico della crisi del nostro sistema.

⁶⁹ Dal 1946 è un dato costante e, oggi, ancora più grave, proprio per il *deficit* di politici *per* professione e non *di* professione, come insegnava Max Weber. Proprio quest'aspetto, secondo un attento osservatore, connota il *Beruf* del Presidente Napolitano (Franchi 2012, 388 ss.).

⁷⁰ Ma quali? E' idoneo il modello della "contro-democrazia"? Ovvero di una democrazia della sorveglianza dal basso? (Revelli 2013, 123 ss.).

componente plebiscitaria della democrazia viene *istituzionalizzata*: tanto nel radicamento del vertice dell'esecutivo nei soggetti politici che lo hanno espresso e sostenuto con il consenso degli elettori, quanto per l'identificazione, nel Presidente della Repubblica, sia della funzione di indirizzo politico di maggioranza sia della funzione di garanzia dell'unità nazionale. Dopo aver guardato per anni e, in successione, a Londra, a Berlino e a Madrid, cercando di importare da noi esperienze di governo parlamentare che lì funzionano perché c'è un sistema politico fondato su un numero limitato di partiti strutturati, è forse arrivato il tempo di misurarsi con la sfida che ci viene da Parigi, discutendo seriamente, e non in modo ideologico, della possibilità di seguire l'esperienza della V Repubblica.

Riferimenti bibliografici citati

- Armaroli, P. (1980), *La doppia fiducia*, in "Quad. cost", 580 ss.
- Baldassarre, A. e Mezzanotte, C (1985), *Gli uomini del Quirinale*, Bari-Roma, Laterza.
- Baldassarre, A. (2010), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 19 ss.
- Barbera, A. (1996), *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in "Rass.parl.", 233 ss.
- Barbera, A. e Fusaro, C. (2012), *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino.
- Bentham, J. (1791), *Panopticon*, trad. it. tratta da *The Works of Jeremy Bentham, 1838-1843*, Panopticon ovvero la casa d'ispezione, Venezia, Marsilio, II ed., 2009 (dalla quale sono tratte le citazioni nel testo)
- Bin, R. (2013), *Il Presidente Napolitano e la tipologia della forma di governo*, in "Quad.cost.", 7 ss.
- Calandra, P. (1996), *I governi della Repubblica*, Bologna, il Mulino.
- Calise, M. (2013), *Il potere a fisarmonica del Presidente*, in "il Messaggero", 21 aprile, 20.
- Calzolaio, S. (2006), *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in "Quad. cost.", 853 ss.
- Capotosti, P.A. (1980), *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in "Studi parl.pol.cost.", 47 ss.
- Caravita, B. (2010), *I poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, in A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 99 ss.
- Carlasse, L. (1983), *Art. 88*, in L. Carlasse e E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli,
- Carlasse, L. (1983), *Art. 90-91*, in L. Carlasse e E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 148 ss.
- Cavino, M. (2008), *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè.
- Cheli, E., *Art. 89*, in L. Carlasse e E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica*, tomo II, *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 98 ss.
- Cheli, E. (2012), *Nata per unire*, Bologna, il Mulino.
- Chessa, O. (2010), *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, Jovene.
- Chessa, O. (2013), *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in "Quad.cost.", 21 ss.
- Costanzo, P. (2011), *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento delle camere*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 111 ss.
- D'Andrea, A. (2013), *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in "Quad.cost.", 35 ss.
- D'Orazio, G. (1985), *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Rimini, Maggioli.
- Dimora, F. (1991), *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè.
- Dogliani, M. (1997), *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 221 ss.
- Elia, L. (1970), *Governo (forme di)*, in "Enc.dir.", vol. XIX, Milano, Giuffrè, 634 ss.
- Esposito, C. (1960), *Capo dello Stato*, in "Enc.dir.", vol. VI, Milano, Giuffrè, 224 ss.

- Foucault, M. (2009), *L'occhio del potere. Conversazione con Michel Foucault*, a cura di Jean-Pierre Barou e Michelle Perrot, in J. Bentham, *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, Venezia, Marsilio, 7 ss.
- Franchi, P. (2012), *Giorgio Napolitano. La traversata da Botteghe oscure al Quirinale*, Milano, Rizzoli.
- Fusaro, C. (2013), *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, "Quad.cost.", 47 ss.
- Galliani, D. (2013), *Metodo di studio e "setteennato" di Napolitano*, in "Quad.cost.", 61 ss.
- Gigliotti, A. (2012), *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Milano, Giuffrè.
- Giupponi, T.F. (2005), *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli.
- Gorlani, M. (2012), *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè.
- Grisolia, M.C. (1992), *Il rinvio presidenziale delle leggi*, in "Quad.cost.", 215 ss.
- Lippolis, V. e Salerno, G. (2013), *La Repubblica del Presidente*, Bologna, il Mulino.
- Luciani, M. (1997), *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani e M. Volpi cur. (1997), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 11 ss.
- Luciani, M. (2010a), *Governo (forme di)*, in "Enc.dir", Annali, vol. III, Milano, Giuffrè, 538 ss.
- Luciani, M. (2010b), *Intervento*, in A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 241 ss.
- Luciani, M. (2013), *La gabbia del Presidente*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.
- Mammarella, G. e Cacace, P. (2011), *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza.
- Morrone, A. (1999), *Il "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. Barbera, M. Cammelli, P. Pombeni (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, Franco Angeli, 91 ss.
- Morrone, A. (2001), *Il custode della ragionevolezza*, Milano, Giuffrè.
- Morrone, A. (2008), *Prassi e giustizia costituzionale*, in A. Barbera e T.F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia University Press, 491 ss.
- Morrone, A. cur. (2012), *Referendum elettorale e reviviscenza di norme abrogate. Sull'ammissibilità dei quesiti per il ripristino del "Mattarellum"*, Bologna, Bononia University Press.
- Nicotra, I. (2012), *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. Giuffrè e I. Nicotra (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un setteennato*, Torino, Giappichelli, 19 ss.
- Onida, V. (1992), *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in "Quad.cost.", 165 ss.
- Pace, A. (1992), *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in "Quad.cost.", 191 ss.
- Paladin, L. (1985), *Presidente della Repubblica*, in "Enc.dir.", XXXV, Milano, Giuffrè, 165 ss.
- Pasquino, G. (1990), *I sassolini di Cossiga*, "la Repubblica", 3 ottobre, 8.
- Pasquino, G. (2013), *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in "Quad.cost.", 111 ss.
- Rescigno, G.U. (1978), *Art. 83-86, 87, I-VII, X-XII comma*, in G.U. Rescigno, A. Cassese, G. de Vergottini, *Il Presidente della Repubblica, Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli, 1 ss.
- Rescigno, G.U. (2010), *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, in A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 49 ss.
- Revelli, M. (2013), *Finale di partito*, Torino, Einaudi.
- Romboli, R. (1997), *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 265 ss.
- Romboli, R. (2011), *Il rinvio delle leggi*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 39 ss.
- Ruggeri, A. (2011), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in Id. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 3 ss.

- Salvati, M. (2013), *Il Pd, la rana che si credeva bue. Le cinque faglie di un collasso*, "Corriere della sera", 21 aprile, 38.
- Sartori, G. (1992), *Seconda Repubblica? Sì ma bene*, Milano, Rizzoli.
- Scaccia, G. (2010), *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in A. Baldassarre e G. Scaccia (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 121 ss.
- Schmitt, C. (1931), *Der Hüter der Verfassung*, trad. it., *Il custode della costituzione*, Milano, Giuffrè, 1981 (testa dal quale si cita)
- Scoppola, P. (1992), *La Repubblica dei partiti*, Bologna, il Mulino.
- Sperti, A. (2010), *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzioni e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli.
- Tebaldi, M. e Mastio, M. (2003), *Le esternazioni del Capo dello Stato fra Prima e Seconda Repubblica. Un'indagine politologica*, in www.centrostudiparlamentari.it
- Tebaldi, M. (2005), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino.
- Timiani, M. (2013), *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle camere*, in "Quad.cost.", 119 ss.
- Zagrebelsky, G. (2005), *Principi e voti*, Torino, Einaudi.
- Zevi, T. (2013), *Il discorso di Giorgio*, Roma, Donzelli.