

## L'IPOSTASI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E LE DIFFICOLTÀ DI UNA RICOSTRUZIONE UNITARIA

1. *L'eterno ritorno di un'antica tentazione.* – 2. *Alcuni spunti per una «teologia» del Presidente della Repubblica.* – 3. *Sui rischi di una ricostruzione unitaria.* – 4. *Un esempio: la teoria del «potere neutro» alla prova dei fatti.* – 5. *«L'impero si ritrovò ariano»: tendenze ereticali nella dottrina sul Presidente.*

### 1. L'eterno ritorno di un'antica tentazione.

C'è un rischio, sempre dietro l'angolo, per chi si occupa di discipline non scientifiche in senso stretto. È quello di perdere di vista la realtà, finendo per riconoscere come unico reale soltanto la rappresentazione che di essa si è costruita. È il rischio del filosofo; certamente è il rischio del teologo; ma non è difficile credere che questo sia il rischio anche del giurista. Assumendo, naturalmente, che la disciplina giuridica non abbia carattere scientifico in senso stretto; asserzione non universalmente condivisa, ma almeno di "scienza inesatta" si dovrà pur parlare – per lo meno per quanto riguarda il diritto costituzionale. Così accade che le magnifiche costruzioni delle più elaborate riflessioni finiscano, quando si alza l'occhio dal microscopio – quando si comincia a considerare *in vivo* la realtà – per mettere disagio all'osservatore, il quale spesso riesce con fatica a «quadrare il cerchio». Ma proprio qui sta il rischio: «quadrare il cerchio», tentare, ad ogni costo, di finire per piegare la realtà alla sua rappresentazione, mentre soltanto l'operazione inversa è ciò a cui ciascuno, nella sua (personale prima che pubblica) riflessione, è chiamato.

L'esempio immediato può essere offerto da quello che può considerarsi il "dogma fondamentale" del costituzionalismo moderno – la formula della separazione dei poteri – su cui, in fondo, pretende di costruirsi tutto l'impianto istituzionale dei moderni Stati democratici. Dinanzi alla «immane concretezza» di una realtà politico-istituzionale – emanazione diretta, beninteso, non di una prassi deviata, ma dello stesso progetto costituente – che sfugge alla facile razionalizzazione del modello tripartito rigido, l'immediata tentazione sarebbe per alcuni quella di gridare all'attentato, figurando la realtà come eversiva rispetto alla sua rappresentazione. Allo studioso, che, cedendo a questa tentazione, sceglie quasi di «non complicarsi la vita», resta allora soltanto lo sforzo di selezionare la prosa migliore per stendere il necrologio di Montesquieu e della sua formula. Una simile tentazione, per fortuna, resta oggi marginale nella riflessione della dottrina, la quale – pur prendendo poi strade diverse quanto alla ridefinizione della formula – ritiene (quasi) all'unisono assolutamente «demenziale»<sup>1</sup> la formula separazionista rigida ed assoluta. Né pare, in realtà, che Montesquieu avesse in mente alcun rigidismo, ma certamente non è questa la sede per un riflessione più ampia sul punto<sup>2</sup>. Quello, invece, che qui si intende segnalare è soltanto l'impressione che questa tentazione, sotto (nean-

\* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Pavia [ [luigi.testa01@universitadipavia.it](mailto:luigi.testa01@universitadipavia.it) ].

<sup>1</sup> G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIV, Milano, Giuffrè, 1985, 670 ss.

<sup>2</sup> Solo in nota, vale la pena osservare che, come notava E. VACHEROT, *all'Académie des Sciences morales et politiques*, 21.06.1879, in occasione della premiazione di Saint Girons, *Essai sur la séparation des pouvoirs dans l'ordre politique, administratif et judiciaire*, «se la separazione dei poteri è una garanzia necessaria per le libertà pubbliche e per l'ordine statale, la separazione assoluta è causa certa di anarchia e di dispotismo»; e, in effetti, la formula di Montesquieu per cui «perché non si possa abusare del potere, bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere» (MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, trad. it. a cura di S. Cotta, Torino, 1973, L. XI, cap. IV, 274) pare suggerire tutt'altro che una separazione rigida, statica. Nota G. SILVESTRI, *op. cit.*, 292: «È stato osservato che, se è vero che il sistema politico ideato da Montesquieu poggia sull'equilibrio interno che nasce dalla realizzazione della formula «il potere fermi il potere», allora lo schema interpretativo della separazione assoluta è palesemente errato. Difatti, se si conferiscono a due organi delle funzioni diverse, se essi sono competenti ad assumere da soli – validamente e definitivamente – delle decisioni giuridicamente diversificate, per la stessa ipotesi diventa impossibile che essi si blocchino a vicenda. Per poter manifestare volontà

che tanto) mutate forme, si ripresenti, continuamente, in relazione a sempre nuovi fenomeni giuridici<sup>3</sup>. Le tentazioni, si sa, non si neutralizzano tanto facilmente: prima o poi tornano.

Così, la tentazione in oggetto è tornata, «al momento fissato»<sup>4</sup>, e continuamente torna, nel dibattito attuale sul Presidente della Repubblica. Ma forse è il caso di definirne meglio la geometria. Ebbene, si sta qui facendo riferimento alla tentazione del giurista di diventare schiavo delle sue stesse creature, ovvero di quei concettualismi e di quegli schematismi che egli stesso ha concepito. E pare che ad essere così tentato sia soprattutto chi si occupa di forme di governo<sup>5</sup>. Con astrazioni valide, a volte validissime, si formulano schemi e classificazioni, di cui si rischia di innamorarsi, e a cui si finisce per sacrificare il reale, piegando ad essi la realtà, pur di «incastorarla» in essi, con il costo, evidentemente, di deformarla.

La realtà, tuttavia, reagisce irrimediabilmente a questa operazione; mutuando una celebre espressione di Pascal, per cui «l'uomo supera immensamente l'uomo», si può ben dire che la realtà supera immensamente le sue (tentate) rappresentazioni. Così è per tutto; ma così pare essere per il diritto costituzionale, ed è questo quello che qui interessa.

Forse a costo di una eccessiva semplificazione – che non rende giustizia della profondità del dibattito, ma qui si vuole solo provocare –, non rientrano in questo paradigma gli scontri e gli incontri della dottrina delle nostre settimane sulla evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica? Ad ogni costo, da certe parti, si cerca di piegare la realtà, per farla (ri)entrare in una casella o nell'altra: parlamentarismo, presidenzialismo, semi-presidenzialismo, e così via. Come se, tra l'altro, esistessero, da qualche parte, le forme pure del parlamentarismo, del presidenzialismo, o del semi-presidenzialismo<sup>6</sup>. Soltanto un senso mistico del diritto può giustificare riflessioni di questo tipo; ed evidentemente il lavoro del costituzionalista non è fare un'astratta mistica del diritto, bensì tentare una riflessione che abbia il sapore del reale<sup>7</sup>.

---

equivalente e contrarie agli organi, ancorché differenti, devono muoversi sullo stesso piano funzionale. Pertanto, tra l'idea di specializzazione funzionale e, a fortiori, di separazione funzionale, e l'idea di impedimento reciproco vi sarebbe incompatibilità logica assoluta». «Séparer les pouvoirs sans les isoler» sembra piuttosto la formula giusta (F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1963, 88), in un modello che (non solo tollera, ma) «talvolta addirittura richiede, che un Potere con un suo atto possa bloccare o rallentare l'azione o gli effetti dell'azione di un altro Potere», così G. BOGNETTI, *Divisione dei poteri*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1987, 373.

<sup>3</sup> D'altra parte, pure la garanzia giurisdizionale della Costituzione ha dovuto, per imporsi, lottare contro una lettura statica, rigida, della separazione dei poteri. Tentazione respinta con lucida chiarezza, prima di altri, da H. KELSEN, *La garantie jurisdictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in *Rev. dr. publ. et sc. pol.*, XXXV, 1928, 200: «Se lo si vuole mantenere nella repubblica democratica, può essere solo preso ragionevolmente in considerazione, fra i vari, il significato che rende l'espressione "divisione dei poteri" meglio di quello di separazione, l'idea cioè della ripartizione del potere fra organi diversi, non tanto per isolarli reciprocamente quanto per consentire un controllo degli uni sugli altri».

<sup>4</sup> «Il diavolo si allontanò da lui, fino al momento fissato – *recessit ab illo usque ad tempus*» (Lc 4,13).

<sup>5</sup> Tale disagio pare emergere, ad esempio, nella più recente riflessione di M. LUCIANI proprio sulle forme di governo, in *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto - Annali III*, Milano, Giuffrè, 2007, 588: «Un quadro veritiero delle singole forme di governo lo si può avere solo a condizione di abbandonare l'eccesso di modellistica e di pretesa classificatoria e di imboccare la strada dell'analisi puntuale degli elementi rilevanti della forma di governo in quanto forma».

<sup>6</sup> Nella sua relazione all'incontro di studio *Il Presidente della Repubblica e i primi sette anni di Napolitano*, Università degli Studi di Milano, 15 maggio 2013, R. BIN notava come, in realtà, in relazione, con sguardo globale, si può parlare soltanto di diverse varianti di un'unica forma di governo, quella parlamentare – cui farebbe eccezione il modello americano, tagliato sul modello di George Washington, e quella francese, sul modello invece di Charles De Gaulle. Del resto, indicazioni in questo senso vengono pure da G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2004, *passim*; è ben noto, ad esempio, che «semipresidenzialismo francese» parla soltanto la dottrina nostrana, e neanche tutta; cfr. tra gli altri R. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, Giuffrè, 1988, 241, e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, 2004, 161, che ne parlano come di un governo parlamentare *tout court*, se pur a tendenza presidenziale. D'altra parte, anche il nostro modello non sarebbe perfettamente riconducibile ad un parlamentarismo puro, posto che – almeno aderendo ai modelli di L. ELIA, nella sua voce *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 634 ss. – il *continuum* Governo-Parlamento è interrotto dall'intervento della nomina presidenziale. Non è un caso che alcuni Autori recenti parlino di una forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale (da ultimo, C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, 57), e forse una simile definizione renderebbe correttamente ragione dell'impianto originario della disciplina, cui contribuì, nella fase costituente, in maniera quasi decisiva un padre costituente dalle note "simpatie" presidenziali, Egidio Tosato; per un'analisi approfondita dei lavori della Commissione Forti, si veda comunque G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*, I, 1, 1981, 33 ss.; in particolare, sui poteri del Presidente della Repubblica, «polo di equilibrio su cui si lavorò maggiormente», 46 ss., 52 ss., 69 ss. e 80 ss. D'altra parte, per una critica organica della impostazione classica dello studio sulle Forme di Governo, resta notevole la voce enciclopedica di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., laddove si rinuncia alla tradizionale pretesa classificatoria in materia.

<sup>7</sup> Considerazioni simili sono state, del resto, meglio esposte già da altri Autori più grandi; basti per tutti il richiamo a quella «sorta di consustanziale conservatorismo relativo ai concetti di fondo e alle categorie interpretative» che A. BALDASSARE E C. MEZZANOTTE riconoscono negli studi di diritto costituzionale e denunciano nella Introduzione del loro *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Bari, Laterza, 1985, 7.

Anche perché è di immediata intuizione come questa attrazione fatale all'“incasellamento” porti con sé il necessario sacrificio di frammenti del reale che invece sono necessari ai fini di una lettura autentica del dato in esame: si finisce, cioè, per concentrarsi su aspetti di volta in volta diversi, a seconda della “casella” in cui si cerca di far entrare la realtà, correndo il rischio così di perdere il senso complesso, generale, completo della realtà – che è l'unico senso autentico.

## 2. Alcuni spunti per una «teologia» del Presidente della Repubblica.

Un simile disagio sembra sia espresso, proprio nel dibattito a noi contemporaneo, da voci autorevolissime. Il rinvio è, tra gli altri, al commento di M. Luciani alla sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013, la quale, secondo l'Autore, ha *la colpa* di assolutizzare quello che è soltanto *un* profilo del “prisma” più complesso che è il ruolo del Presidente nel nostro ordinamento: «Il mistero della Presidenza della Repubblica sta tutto qui: nella quadratura di un circolo che è tracciato per metà dalla qualificazione di un “capo dello Stato” e per l'altra metà dalla qualificazione di “rappresentante dell'unità nazionale”. (...) E se si ricostruisce la sua posizione nel sistema assumendo come prospettiva ora l'una ora l'altra delle due qualificazioni si finisce per disegnarne un figurino di volta in volta unidimensionale, che non dà conto della complessità del ruolo assegnatogli dalla Costituzione»<sup>8</sup>.

Ricorrendo ad una categoria teologica<sup>9</sup>, il riferimento immediato è a ciò che la riflessione cristiana ha chiamato “unione ipostatica”, ovvero la reale compresenza, nell'unica persona storica Gesù di Nazareth, di due nature: una umana ed una divina. Senza voler far torto a nessuno dei due nostri termini di paragone, effettivamente, quello che uno dei principali “simboli” della fede cattolica recita di questo mistero, ben può dirsi anche del nostro Presidente della Repubblica: una persona, ma due diverse nature coesistenti, così che concentrarsi su una soltanto di queste due nature è china scivolosa, perché si perde di vista l'interezza ed unicità dell'unica persona<sup>10</sup>. Così, non si può leggere da solo il “capo dello Stato”, trascurando il secondo; o, viceversa, non ci si può concentrare unicamente sul “rappresentante dell'unità nazionale” tralasciando il primo. Sarebbe un tradimento dell'indissolubilità della sostanza; sarebbe, per dirla pesante, niente altro che un'eresia<sup>11</sup>. Una sorta di arianesimo che finisce per considerare il Presidente della Repubblica come soggetto “unidimensionale”, con una sola natura, negando l'altra; ma sul punto si tornerà.

Il problema, per restare alla metafora teologica, è che se nell'unione ipostatica, la natura umana e quella divina restavano separate, senza confusione delle sostanze<sup>12</sup>, qui, invece, confusione sembra essercene, e non poca. E in effetti, pare quasi che la riflessione sul ruolo del Capo dello Stato sia come destinata, per sua natura, ad esiti più o meno esiziali. Quando non si tenta spudoratamente una truffa delle etichette – mutando la forma in cui *deformare* la realtà, e non invece la lente con cui questa si indaga –, si rischia di finire alternativamente in due vicoli ciechi. Da un lato, lo sforzo di segmentizzare il fenomeno perdendo di vista l'unità; una atomizzazione del dato reale preso in esame che perde di vista la consustanzialità del fatto “Presidente della Repubblica”; dall'altro, il tentativo di darne invece una definizione unitaria, monolitica, inesorabilmente viziata da un'astratta unidimensionalità, perdendo di vista, questa volta, la dualità dei caratteri di “Capo dello Stato” e “rappresentante dell'unità nazionale”. Siamo tra Scilla e Cariddi, insomma; e allora

<sup>8</sup> M. LUCIANI, *La gabbia del presidente*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 10.05.2013, 4.

<sup>9</sup> Le due discipline – giuridica e teologica – non sono poi molto distanti tra loro, occupandosi entrambe dello studio di un ordine – immanente l'una, trascendente l'altra. E ciò vale ancor più per il diritto costituzionale; non sembra un caso, senza perdersi in esempi, che non poche dottrine che definiremmo “costituzionali” sono state originate (anche) dalla riflessione di teologi. E, del resto, è stato dimostrato come lo stesso concetto di rappresentanza - rappresentazione, evidentemente fondamentale nella riflessione sul Presidente della Repubblica, possa essere efficacemente illuminato da riferimenti squisitamente teologici; v. H. HOFMANN, *Repräsentation. Studien zur Wort-und Begriffsgeschichte von der Antike bis in 19. Jahrhundert*, Berlino, Duncker & Humblot, 2003 (ed. it. *Rappresentanza - Rappresentazione. Parola e concetto dall'antichità all'Ottocento*, Milano, Giuffrè, 2007).

<sup>10</sup> Si tratta del c.d. “simbolo atanasiano”, o *Quicumque*, attribuito a sant'Atanasio (295-373): «*Est ergo fides recta ut credamus et confiteamur, quia Dominus noster Iesus Christus, Dei filius, Deus et homo est. (...) Qui, licet sit Deus et homo, non duo tamen, sed unus est Christus*. È fede retta che crediamo e confessiamo che il Signore nostro Gesù Cristo, figlio di Dio, è sia Dio che uomo. Ma, nonostante sia Dio ed uomo insieme, non ve ne sono due, ma uno solo è Cristo».

<sup>11</sup> Sul punto, sono note le riflessioni di M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, 12 ss.

<sup>12</sup> «*Unus omnino, non confusione substantiæ, sed unitate personæ*. Egli è assolutamente uno, non per confusione delle sostanze, ma per l'unità della persona», recitava il “simbolo atanasiano”.

conviene procedere con fermezza, se necessario facendosi legare, pur di non cedere alle sirene che sempre ci invitano a non complicarci la vita<sup>13</sup>.

Circa la prima tendenza citata, si potrebbe cominciare notando che proprio di recente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2013, ha sembrato dar *segnali di insofferenza* verso uno di quei tentativi più noti che si inseriscono a pieno titolo in questo filone. Possono essere lette in questo senso quelle note del giudice delle leggi secondo il quale «le attività informali (del Presidente, *n.d.A.*) sono (...) *inestricabilmente connesse* a quelle formali»<sup>14</sup>, con tono critico verso la nota tipologia degli atti presidenziale che può farsi risalire a G. Guarino<sup>15</sup>. Sulla seconda tendenza, invece, si intende proporre qualche riflessione in più.

Quella «complessità del ruolo» di cui parlava M. Luciani, in effetti, è il punto di partenza da cui non si può trascendere; e, beninteso, si tratta di una complessità che non si può liquidare con più o meno ardite semplificazioni; è necessario anzitutto questo: l'onestà intellettuale di riconoscere come di complessità effettivamente si tratti. E complessità significa impossibilità di riconduzione ad un principio di unità monolitico, come del resto vale per tutta la forma di governo tratteggiata dalla nostra carta costituzionale<sup>16</sup>.

Come ha ritenuto di osservare, di recente, R. Bin, la giusta lentezza quando si parla di forma di governo non è quella della geometria classica, con la sua presunzione di misurare la realtà, bensì quella della disciplina nota come topologia, ossia quella branca della matematica moderna che studia i fenomeni dell'omeomorfismo, ovvero della possibilità che le forme geometriche si trasformino, subendo una «deformazione senza strappi». Si tratta, dunque, di cercare di cogliere il senso della trasformazione del Presidente della Repubblica, senza porre già come ipotesi di lavoro l'esistenza di «strappi»; mentre a volte sembra proprio che questi strappi siano postulati, per poi cercarvi – e naturalmente trovarvi – conferma nell'osservazione della realtà. Può sembrare un'operazione troppo semplice – addirittura semplicistica –, ma non si capisce perché la validità di un'argomentazione debba essere valutata in misura del suo essere sofisticata. E a chi, invece, ritenga trattarsi di una opzione forse troppo indulgente nei confronti del Quirinale, si può chiedere perché, invece, dovrebbe giustificarsi l'opzione contraria.

<sup>13</sup> È ben nota l'immagine di Ulisse legato all'albero della nave, ripresa nel dibattito costituzionalistico da J. Elster.

<sup>14</sup> È di questa opinione, tra i più recenti, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, [www.associazionedeicostituzionalisti](http://www.associazionedeicostituzionalisti), 24.05.2013, 7: «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 Stato, 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"».

<sup>15</sup> G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1975, 915 ss. D'altra parte, dovrebbe far riflettere il fatto che la nota partizione degli atti presidenziali operata dall'Autore è concepita in un contesto la cui considerazione non va tralasciata: quello, cioè, di un governo con una *leadership* decisa e di un sistema partitico definito, con una posizione di preminenza ben chiara, in cui era necessario salvare al Presidente della Repubblica almeno *qualche spazio* di autonomia. Sul punto, sia consentito un ulteriore rinvio a A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 46. Si può arrivare a comprendere, così, come la classica tripartizione appartenga più al mondo del contingente, che a quello del necessario e dell'assoluto, finendo per essere messa in discussione dalla forza dei fatti al mutare delle situazioni politiche in cui era stata generata. Sul punto, si v. pure la voce critica di R. BIN, *Dibattito sulla controfirma ministeriale – intervento*, in *Giur. Cost.*, I-2007, 465 ss., per cui la qualificazione di un atto come sostanzialmente o solo formalmente presidenziale, pretendendo un pronostico su «per quali motivi il Presidente della Repubblica si determini ad emanare un atto, è argomento che non riguarda il giurista, ma lo psicologo». Sebbene, si noti, G. GUARINO parlasse proprio dalla considerazione che nel testo si prenderà come fondamentale, ovvero quella dell'impraticabilità di una definizione unitaria; criticando le diverse tesi che circolavano sulla natura dei poteri presidenziali, l'Autore nota, infatti, che «il loro presupposto comune è che la soluzione sia *unica* per *tutti* gli atti che la costituzione o la legge imputano al Presidente», G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 913. E, in effetti, pare proprio che la bipartizione prospettata per la prima volta in quel testo sia da criticare non tanto nella sua stessa formulazione quanto piuttosto nei tentativi di una sua applicazione statica e assolutizzante; *corruptio boni, pessima rerum*, al solito. (Anche se pare che le basi per una rigidità *contro natura* le abbia, in fondo, gettate lo stesso G. GUARINO, laddove, subito dopo la critica riportata, continua: «Vi è poi un secondo presupposto, che è del pari usuale, e che sembra ugualmente da abbandonare. Si immagina che i rapporti tra Presidente e Governo non possano essere oggetto di una regolamentazione precisa, ma siano oggetto di una regolamentazione elastica che si atterrebbe in concreto in modo diverso nei singoli casi secondo l'evolversi dei rapporti e la forza rispettiva degli organi» [914]).

<sup>16</sup> Illuminante, di nuovo, l'insegnamento che viene da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., dove è abbandonato il tentativo di cogliere l'elemento che da solo possa caratterizzare e significare tutta la forma di governo (come avviene, manualisticamente, ad es., per il rapporto di fiducia, nella forma di governo parlamentare), ma si preferisce «elaborare una tabella, che, per ogni forma di governo storica, consenta di determinare come ciascuna di quelle variabili sia giuridicamente disciplinata» (584). In effetti, quando si finisce di leggere la voce enciclopedica di M. LUCIANI la prima immediata sensazione, per chi è abituato alle classificazioni che ci portiamo da Polibio in poi, è quella di una certa delusione: nessuna definizione, nessuna tipologia, nessun elenco. Soltanto l'individuazione di una serie di variabili che l'Autore ritiene essenziali nello studio di quel tema, sacrificando la semplicità *in vitro* per non rinunciare alla realtà *in vivo*.

Il punto di partenza per una riflessione produttiva starebbe, dunque, nell'assumere la serena consapevolezza che la realtà – come si diceva – supera immensamente le sue rappresentazioni, lasciando da parte l'affanno di ricondurre necessariamente ad unità il molteplice. D'altra parte, si può ritenere che questo particolare modo di far fronte alla complessità del dato istituzionale abbia una fondamentale e per nulla trascurabile ricaduta positiva sulla tenuta dell'ordinamento democratico. Lo sforzo di chi – senza considerare che il triangolo di cui parla R. Bin<sup>17</sup> può variare senza tuttavia smettere di essere triangolo – tenta di far entrare il dato reale in caselle sempre diverse tra quelle esistenti, finché non trova quella giusta (*rectius*: quella meno inadeguata), può realizzare una perversa eterogenesi dei fini. Infatti, questa sorta di puzzle giuridico – questa truffa delle etichette, come la si è chiamata sopra – a lungo andare non solo perde per strada frammenti della realtà, ma finisce per smarrirne anche i limiti. Le definizioni sono importanti proprio perché *definiscono*, pongono un limite, ne fissano i confini, *finis*. Se, nel nostro studio, non riuscendo più a ricondurre il fenomeno del Presidente della Repubblica italiana nella forma "governo parlamentare", lo riuscissimo meglio ad incasellare nella forma "governo presidenziale", a quel punto, inevitabilmente, il ruolo "vivo" del Presidente della Repubblica perderebbe i limiti che conosceamo nel parlamentarismo, e conoscerebbe soltanto i limiti che gli sono propri nel nuovo sistema. Ecco l'eterogenesi dei fini; la realtà, come si dice prima, reagisce sempre a questi tentativi, sfugge ai nostri schematismi<sup>18</sup>.

Non si tratta, evidentemente, di una complessità che deve spaventare. Anzi, essa deve – o almeno dovrebbe – stimolare una riflessione meno "arrendevole" di quelle che a volte si leggono in queste settimane. Così come, per restare alla vecchia metafora, il «si comprehendis, non est Deus»<sup>19</sup> di agostiniana formulazione non certo scoraggiò l'Ipponate nella sua indagine teologica, anzi lo stimolò tanto da farci consegnare un'opera mai completamente esplorata. Del resto, qui, al contrario di quanto sperimentava Agostino, il "mistero" del Presidente della Repubblica può essere compreso – e già questo salva il giurista dal rischio di una disperazione esistenziale; a costo, però, che ci si liberi di alcune scorie "ideologiche" che possono ingabbiare la riflessione di ciascuno. E purché ci si renda conto, tra le altre considerazioni necessarie, che, pur rimanendo nell'alveo costituzionale, di ogni Presidente si può dire che sia stato un *àpax legomenon*, come del resto non può essere diversamente per un potere che si incarna in un organo monocratico, che si storicizza in un determinato, singolo, irripetibile individuo, con le sue idee e i suoi condizionamenti<sup>20</sup>. E, d'altra parte,

<sup>17</sup> R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni Costituzionali*, 1/2013, 8-9: «Se volessimo individuare un'invariante nella topologia del governo parlamentare, potremmo senz'altro riconoscerla nel triangolo (Parlamento-Governo-Presidente, *n.d.A.*). I triangoli possono tranquillamente modificarsi senza perdere due caratteristiche indispensabili: essere una figura chiusa con tre vertici e tre lati. Tenendo ferme queste caratteristiche, la lunghezza dei singoli lati o la misura di ciascuno degli angoli non importa, nel senso che la deformazione non interromperebbe la continuità».

<sup>18</sup> Si può ben rilevare come questo è quanto stia accadendo in relazione alle sempre più pressanti voci, da alcuni cori, a favore della elezione a suffragio universale e diretto del Capo dello Stato. Non è una bizzarria: è la prima applicazione che viene in mente della dinamica che si tentava di segnalare prima. Se ci si arrende dinanzi a questa *insostenibile complessità*, se si adotta una classificazione delle forme di governo rigida che non ammetta alcun agio di mutamento senza tradimento per quel triangolo Parlamento-Governo-Presidente, se – in definitiva – si arriva a sostenere di essere passati, più o meno gradualmente, più o meno latentemente, ad un semi-presidenzialismo o addirittura presidenzialismo, allora ci si deve necessariamente attendere che nell'opinione pubblica il dibattito sull'elezione diretta del Capo di Stato – propria delle forme di governo da ultimo citate – si imponga all'improvviso, e di nuovo, con pretesa di improcrastinabile attualità. Contra, nel senso di una persistente vigenza della forma di governo parlamentare, v. N. LUPO, G. PICCIRILLI, *Le recenti evoluzioni della forma di governo italiana: una conferma della sua natura parlamentare*, in *Democrazia e diritto*, 1, 2012, 85 ss.

<sup>19</sup> Agostino d'Ippona, *Sermone 52*, 16.

<sup>20</sup> Sul punto, già G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 942 ss; anche C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in AA. VV., *Studi non onore di E. Crosa*, I, Milano, Giuffrè, 1960, 773, del resto, riteneva che l'unico carattere che distinguesse il Capo dello Stato dagli altri poteri statuali risiedesse, piuttosto che nell'imparzialità, nella «personalizzazione» del suo potere, un potere «legato a tempo a una persona che non cessa dalla carica per determinazione o mancanza di fiducia di altre persone; e a una persona che decide dibattendolo all'interno della propria persona, e non tra una pluralità di persone, il *pro* e il *contra* delle varie soluzioni»; più di recente, F. Giuffrè, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, Torino, Giappichelli, 2012 [già in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11.12.2011, 5]: «A segnare la concreta fisionomia del Potere di cui si tratta contribuisce, infatti – insieme al contesto politico-istituzionale contingente in cui si trova ad esercitare il delicato ruolo – anche l'apporto della specifica personalità del soggetto che, di volta in volta, incarna l'organo». D'altra parte, sulla «personalizzazione che ciascun presidente dà al suo ruolo secondo le proprie caratteristiche» anche A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 6; G. ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2010, 316, parla di «stile» diverso di ciascun Presidente; *et alii*. Questa «unicità presidenziale» ben si coglie, ma è solo un esempio, con riguardo all'evoluzione nell'esercizio del potere di rinvio – su cui *amplius ultra* –, laddove ciascun Presidente ha fatto sua una "dottrina del rinvio legislativo", preoccupandosi talvolta anche di esplicitarla all'opinione pubblica, come già il Presidente Ciampi a Berlino, e, più recentemente Napolitano nell'ultimo discorso alle alte cariche dello Stato, il 18 dicembre 2012: «Tutti i Presidenti della Repubblica sono stati sempre i primi a sottoporsi con rispetto alle pronunce della Corte costituzionale, ben sapendo che ogni censura di illegittimità costituisce un richiamo anche ad essi che quelle leggi hanno promulgato». Sul punto, si veda G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano tra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, 100 ss. Sul raffor-

come necessaria premessa ad una ricerca “serena” forse è anche il caso di osservare come la disciplina in materia pare solo contenuta come in germe nelle norme costituzionali, mentre viene alla luce solo gradualmente, al passo con l’esperienza<sup>21</sup>. Per il Presidente della Repubblica è tanto più vero quello che V. E. Orlando affermava in Assemblea Costituente: «Le Costituzioni si creano con il costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi; non per atti di una volontà»<sup>22</sup>.

### 3. Sui rischi di una ricostruzione unitaria.

Queste note vogliono essere soltanto una piccola provocazione sul metodo, niente di più. D’altra parte, si è – nel testo e in nota – più volte già *confessato* che nulla di nuovo è stato in queste pagine detto né si ha la pretesa di dire nello spazio che resta. Quello che sopra si è condiviso era già con lucida chiarezza segnalato da A. Baldassarre e C. Mezzanotte, nel 1985, Pertini *feliciter regnante*<sup>23</sup> – pur se a volte è necessario ripetere e riscoprire quello che diamo ormai per scontato.

Né vi è qui il tentativo di definire in positivo cosa sia realmente il Presidente della Repubblica – anche perché, in fondo, la ricerca di una formula definitoria sintetica ha senso soltanto fino ad un certo punto. Sempre con tono provocatorio, però, e senza la pretesa di ricevere alcuna considerazione scientifica, per non volersi fermare ad una critica meramente distruttiva, e senza voler cedere al montaliano «codesto solo oggi possiamo dirti, ciò che non siamo»<sup>24</sup>, quello soltanto che (forse) senza timore di essere smentiti si può dire è che il Presidente della Repubblica è... il Presidente della Repubblica italiana. Il che non è poco: non è mera tautologia; è la presa di coscienza della unicità della figura in esame, che si è drammaticamente persa di vista ogni volta che si è tentata una diversa definizione. «Natura non vincitur nisi parendo», sosteneva Bacone: la complessità non può essere vinta, se non obbedendole – o per lo meno accettandola.

### 4. Un esempio: la teoria del «potere neutro» alla prova dei fatti.

Che una definizione unitaria diversa da quella identità testé proposta porti sempre con sé il rischio da cui si è finora voluto mettere in guardia, lo dimostra la storia recente di quella definizione che forse nella dottrina italiana ha avuto, finora, maggior successo. Si tratta, della tesi del «potere neutro», la quale ancora si aggira nella dottrina, come spettro forse ben più terribile di altri ben noti, nonostante, guardando alla storia del Quirinale<sup>25</sup>, sia giocoforza riconoscere come essa sia stata smentita praticamente da ogni presidenza – eccettuata forse quella inaugurale Luigi Einaudi<sup>26</sup>. Senza voler necessariamente dividerne gli approdi,

---

zamento della «personalizzazione» della carica presidenziale, si veda pure E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, 307, il quale già ne indicava, tra le cause, le distorsioni della c.d. videopolitica.

<sup>21</sup> Pare questa la tesi implicita di O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n.1 del 2013*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, 32, secondo cui «non sta succedendo nulla che non ci si sarebbe dovuto aspettare, considerato il basso grado di razionalizzazione del nostro regime parlamentare. E quindi non stiamo assistendo a una trasformazione fattuale della nostra forma di governo, ma a sviluppi già presenti in potenza nel disegno costituzionale originario».

<sup>22</sup> Assemblea costituente, *Atti*, 1479, seduta del 23.10.1947.

<sup>23</sup> Ad es., A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 22 ss: «I costituzionalisti hanno tentato e tentano di riassumere la complessa rete dei poteri presidenziali in un’interpretazione unitaria che dia il senso complessivo della posizione e del ruolo del presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale. (...) Sorge qui un primo interrogativo: questa comune visione è compatibile con una democrazia pluralistica e con le dimensioni attuali della politica? C’è poi una seconda questione. Ciascuna delle definizioni analizzate sembra cristallizzare ideali estremi (...). In effetti, ognuna di esse lascia indeterminate le ben più probabili e realistiche ipotesi intermedie».

<sup>24</sup> Definisce una delle pietre miliari del pensiero teologico del secolo scorso: «L’uomo è creato in modo tale che i suoi occhi sono in grado di vedere unicamente ciò che Dio non è, per cui Dio è e sarà sempre per l’uomo l’essenzialmente invisibile, colui che sta fuori dal suo campo visivo» (J. RATZINGER, *Introduzione al cristianesimo*, Brescia, Queriniana, ult. ed. 2012, 42). Evidentemente, il postulato di queste riflessioni – e forse la sua grande scommessa – è che, al contrario di quanto accade con Dio, il Presidente della Repubblica stia all’interno del nostro campo visivo, così che, nonostante le difficoltà viste, sia alla fine possibile darne una definizione in positivo.

<sup>25</sup> Per una completa ricostruzione dei settennati da De Nicola al primo Napolitano, oltre a A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., si veda il più recente G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011; ma anche P. GUZZANTI, *I presidenti della Repubblica da De Nicola a Cossiga*, Roma-Bari, Laterza, 1992; o il più risalente G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale*, Milano, Giuffrè, 1971.

<sup>26</sup> In realtà L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 661, ritiene che il settennato di Einaudi non fu per nulla «notarile», al contrario di quanto si è portati a ritenere in retrospettiva: fu soltanto il suo allineamento con la *leadership* di governo a non dare il pretesto per inter-

riesce difficile non condividere le “perplexità” espresse già da C. Esposito sul punto. Basterebbero già quelle lucidissime – e forse, all’epoca, disilludenti – considerazioni per chiudere qui il discorso, ascrivendo la teoria del potere neutro «al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche»<sup>27</sup>. O, a voler essere indulgenti, al mondo del dover essere (*Sollen*), e non a quello dell’essere (*Sein*). In realtà, però, la teoria del potere neutro torna oggi più che mai attuale, perché essa si rivela – ironia della storia – in tutta la sua forza originaria.

Per intenderci, bisogna innanzitutto necessariamente provare a chiedersi cosa significhi realmente «potere neutro». Escluso senza dubbio che “neutro” qui possa essere inteso come il richiamo ad una mera formalità della carica<sup>28</sup>, un “maestro di Corte”<sup>29</sup> di cui la Repubblica nata sulle ceneri sabarde non avrebbe voluto liberarsi, pur dandone una veste al passo coi tempi, neanche lo si può intendere come il richiamo ad una sorta di “satellite” del sistema politico<sup>30</sup>: un elemento del tutto estraneo alla determinazione della politica nazionale<sup>31</sup>. E dalla prassi del settennato di Napolitano pare, in realtà, come sia messa duramente alla prova anche la distinzione tra indirizzo politico costituzionale e indirizzo politico *tout court*, che pretendeva di affermare che il Quirinale fosse coinvolto nel primo ma «neutro» rispetto al secondo<sup>32</sup>. Alla prova dei fatti<sup>33</sup>, la

---

venti presidenziali “eccentrici”, fatto salvo il caso dell’incarico di governo non gradito a De Gasperi, nel giugno del 1953, all’on. Pella (ma sul punto *amplius* F. DAMATO, *Il Colle più alto*, Milano, SugarCo Edizioni, 1982, 46; per V. GORRESIO, *L’Italia a sinistra*, Milano, Giuffrè, 1963, 97, si trattò di «un colpo di testa, una specie di colpo di Stato con Pella piemontese»; sulle circostanze assai insolite dell’incarico – neanche preceduto da consultazioni, si veda anche V. GORRESIO, *Il sesto presidente*, Milano, Giuffrè, 1972, 87; v. pure G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, cit., 53 ss.; G.C. Re, *Fine di una politica*, Bologna, il Mulino, 1971, 157).

Meramente notarile per alcuni sarebbe stata anche la presidenza di Giovanni Leone, e, in effetti, tali furono le sue dichiarate intenzioni nel messaggio di insediamento: «Non spetta [al Presidente] formulare programmi o indicare soluzioni». Intenzione smentita (oltre che dalla gestione della crisi di governo Colombo nel 1970 e da una “particolare” attenzione ai lavori del Consiglio superiore della magistratura, cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, 183 e 196) per lo meno dal messaggio alle Camere del 15 ottobre 1975, su cui A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, 198 ss., che riportano anche il testo sbobinato del dibattito televisivo, cui parteciparono, tra gli altri, L. ELIA, P. BARILE E A. SANDULLI; F. DAMATO, *Il colle più altro*, cit., 106 ss.; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *op. cit.*, 162 ss.; in senso positivo, P. Guzzanti, *op. cit.*, 221 ss.

Per diffuse considerazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e la sua configurazione nelle prime esperienze, si rinvia comunque anche a A. MORRONE, *Il “Giano bifronte” del Colle più altro. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMENI (a cura di), *L’apprendimento della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1999, 91 ss.

<sup>27</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 236. Più recentemente, pure con parole forti, G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2009, 4: «Pensare ad un capo dello Stato vergine dalla politica fa parte di un ingenuo utopismo che rischia talvolta di diventare demagogico qualunquismo».

<sup>28</sup> «Non si nega che esistono ordinamenti in cui il capo dello Stato svolge in fatto un simile funzione soltanto formale, ma è difficile immaginare che una costituzione nuova abbia potuto istituire un organo distinto e circondato da tante e delicate garanzie per svolgere compiti così limitati; comunque questo non fu l’intendimento dei costituenti italiani, come chiaramente risulta dai lavori preparatori», G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 913.

<sup>29</sup> Cfr. N. VALENTINO, *Il Presidente della Repubblica. Maestro di corte o tribuno del popolo?*, Roma, Editalia, 1992.

<sup>30</sup> Difficile parlarne di un «fannullone», come provocava nel 1947 V.E. Orlando, senza l’ipoteca di sessant’anni di Quirinale sulle spalle, anche se, ancora una decina di anni fa, non mancava chi si chiedeva se «nel contesto di un’Unione europea “costituzionalizzata” (...) deve ritenersi ancora indispensabile che ciascuno Stato membro continui a disporre di una figura quale uno dei capi di Stato che gli attuali ordinamenti hanno ereditato dalla loro lunga storia» (C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2003, 134 ss.; dello stesso Autore, si veda pure *Il Presidente della Repubblica: il tutore di cui non riusciamo a fare a meno!*, Bologna, il Mulino, 2003). Sulle perplexità di V.E. Orlando nel dibattito costituente, v. F. CUOCOLO, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, XI ed., 302; sul perché quello di V.E. Orlando fosse stato un “equivoco”, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/1958, soprattutto 356 ss.

<sup>31</sup> In fondo, già negli scritti dei suoi sostenitori, l’immagine del «potere neutro» pare – si passi il termine – claudicante. Ad esempio, pure T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2010, 456 ss., dopo aver definito il Presidente come «potere (...) che non entra nel gioco politico, è posto al di sopra della parti e non svolge alcuna funzione attiva nella determinazione e nella attuazione dell’indirizzo politico», è costretto dalla forza dei fatti ad alcuni cedimenti, e più avanti osserva come, tuttavia, «esercita una concreta influenza sul corretto svolgimento delle attività costituzionali» e addirittura «i suoi atti incidono, ed è inevitabile, sullo schieramento delle forze politiche, favorendo la maggioranza contro la minoranza, o viceversa». Mai, dunque, neanche nelle sue formulazioni classiche, vi fu l’idea di una “neutralità angelica”. [Sull’estraneità del Presidente della Repubblica alla funzione di indirizzo politico nella riflessione di T. MARTINES, si veda la nota voce *Indirizzo Politico*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, 1971, 163].

<sup>32</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2/1958, 307; ma anche, dello stesso Autore, *Presidente della Repubblica*, in *Nov. Dig. It.*, Torino, Utet, 1958, 715 ss. In realtà, a conforto di P. Barile, tra gli altri, anche E. CHELI, *Art. 89 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1983, 96 ss.; e ancora M. Cerase, *Indirizzo politico*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, 3100: «Il Presidente della Repubblica è certamente estraneo all’elaborazione e alla realizzazione dell’indirizzo politico di maggioranza, ma non già a quello costituzionale. Anzi, il suo ruolo sarebbe proprio di conformare il primo al secondo in caso di attrito».

<sup>33</sup> Nonostante, all’inizio della fase maggioritaria italiana, c’era chi riteneva che il nuovo corso avrebbe portato con sé «un accentuato distacco della posizione del Presidente della Repubblica dalla sfera di elaborazione dell’indirizzo politico di maggioranza ed in particolare dall’area dell’esecutivo» (E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, cit., 311). Pare, in

teoria è caduta da sé, lasciando la realtà nella sua spietata nudità<sup>34</sup>, e non pare il caso di dilungarsi troppo sul punto<sup>35</sup>.

In realtà pare proprio che il Presidente sia effettivamente titolare di poteri “politici”<sup>36</sup>: se non è politico il potere di rinvio<sup>37</sup> nelle dinamiche viste nell’ultimo settennato, e se non è politica la gestione decisionista delle crisi di governo cui abbiamo assistito<sup>38</sup>, si finisce per avere un concetto troppo misero di cosa sia politico<sup>39</sup>. È vero che una certa limitazione della scelta dei fini, nel compimento degli atti presidenziali, c’è; è noto, ad esempio, che il Presidente, nel conferire l’incarico di governo ha il vincolo postogli all’art. 94, Cost., ovve-

realtà, che le presidenze Scalfaro, Ciampi e Napolitano abbiano smentito questa profezia politica. Sul punto si vedano soprattutto le considerazioni di S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica da garante ad arbitro?*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, II, Napoli, Jovene, 2004, 1231 ss.

<sup>34</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo. Atti del convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, Aracne, 2012, 20, che aveva definito la teoria di P. Barile «la foglia di fico dietro alla quale si nascondeva l’“impudicizia” della trasformazione di fatto del ruolo presidenziale in uno di carattere politico».

<sup>35</sup> Sulla formulazione di P. Barile, già con voce critica A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., 103 ss. È nota, del resto, la stretta connessione tra la teoria di P. Barile e le idee del Presidente Gronchi, di cui egli era consigliere giuridico; sul punto, e sul ruolo giocato tra l’altro da E. Mattei, insieme ad una critica attenta alla teoria *de qua*, si veda A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, cit. 19 ss.; e anche L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia Repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, 123 ss. All’opposto estremo, si v. M. CECCHETTI, S. PAJNO, G. VERDE (a cura di), *Dibattito sul Presidente della Repubblica*, Palermo, duepunti edizioni, 2012, per cui il Presidente andrebbe del tutto escluso dal novero degli organi di governo dello Stato. A (parziale) difesa di P. Barile, più di recente, G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, cit., 7 ss.

<sup>36</sup> Il fatto che esista un «obbligo di departitizzazione» non deve portare a ritenere *tout court* che il Presidente non abbia poteri politici: forse, l’equivoco sta tutto qui. Sul punto, si veda M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, CEDAM, 1988, 25 ss.

<sup>37</sup> In effetti, proprio le modalità di esercizio del potere di rinvio più recenti sono un epifenomeno interessante, da questo punto di vista. Infatti, è proprio una lettura tanto “forte” del potere di rinvio quasi come un giudizio di costituzionalità di primo grado (cfr. G. SCACCIA, *Il «settennato» Napolitano tra intermediazione e direzione politica attiva*, cit., 100), che «mette il Capo dello Stato nella condizione di partecipare sostanzialmente all’esercizio della funzione legislativa, attraverso un’attività informale di efficace influenza e collaborazione col Governo» (O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, cit., 30). Le iniziative governative – sia i decreti che i disegni di legge – nel loro momento di formazione passano per i tecnici del Quirinale, e quindi indirettamente per il vaglio del Presidente della Repubblica, il quale, come si sa, almeno nell’ultimo settennato, non ha mancato di far conoscere in anticipo i propri rilievi al Governo, o in maniera privata, o con esternazioni pubbliche. Diventa così difficile, con l’esercizio del potere di rinvio – o col rifiuto di emanazione – “sconfessare” questa collaborazione più o meno esplicita che si realizza dietro le quinte del procedimento di formazione degli atti normativi. A questo punto, l’esercizio formale del potere di cui all’art. 74, Cost., diviene l’*extrema ratio* dinanzi ad un atteggiamento non collaborativo del decisore formale. Con questi precedenti, quale Governo “oserà” domani prendere un’iniziativa in disaccordo con il Presidente della Repubblica? Né, d’altra parte, ha mai finora il Parlamento continuato sulla propria strada ignorando i richiami presidenziali; non è un caso che l’unica legge rinviata dal Presidente – il c.d. collegato lavoro – è stata approvata in seguito dalle Camere accogliendo i rilievi che venivano dal Quirinale, assumendo – come affermò in aula il relatore – «una scelta politica compiuta in nome del buon andamento dei rapporti tra le istituzioni e del rispetto dovuto al capo dello Stato, al suo ruolo e alla sua persona». Nella cornice di questa collaborazione informale – “blindata”, del resto, dalla sentenza n. 1 del 2013 al “rischio” delle intercettazioni – si inseriscono, e si comprendono, tutte quelle forme di esternazione presidenziale che nella prima esperienza di Napolitano hanno spesso accompagnato gli atti di promulgazione. Con esse, in alcuni casi il Presidente si è sentito in dovere di “giustificare” la scelta di procedere alla promulgazione, laddove dall’opinione pubblica venissero voci contrarie o addirittura polemiche, ed è qui che emerge ad occhio nudo come la scelta presidenziale sia essenzialmente l’esito di un bilanciamento che è di per sé operazione politica nel senso alto del termine. In altri casi, invece, il Presidente dichiarava di promulgare *oborto collo*, nonostante residuassero perplessità circa l’opportunità costituzionale del testo in esame: anche qui, era eminentemente un giudizio politico quello faceva sì che il Quirinale scartasse la *ratio* estrema del rinvio, optando per una forma di “sanzione” minore nei confronti del decisore politico non collaborativo, di natura evidentemente non giuridica, ma senz’altro di valenza politica forte. Per un’analisi completa della prassi presidenziale in materia, si rinvia a I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, soprattutto 237 ss.

<sup>38</sup> Particolarmente icastiche le parole di G. Zagrebelsky, pochi giorni dopo la morte di Scalfaro: «Scalfaro è stata la prima pietra d’inciampo nella marcia verso qualcosa di inquietante, una sorta di “democrazia di investitura” personalistica che non sappiamo dove ci avrebbe portato» (G. ZAGREBELSKY, *Scalfaro, la Costituzione come bandiera*, in *Repubblica*, 30 gennaio 2012). In fondo, si può dire che contro questa “democrazia in investitura”, il Presidente abbia più volte alzato lo scudo, e ciò viene in rilievo forse soprattutto nelle scelte compiute nella gestione delle crisi di governo. Ma, su questo, la letteratura recente abbonda. Si aggiunga, che, senza accorgersene – a voler pensare in buona fede – la Corte, nella 1/2013, sembra “consacrare” la tesi scalfariana dello scioglimento come potere sostanzialmente presidenziale; non mancano voci in dottrina in tal senso: tra le altre, v. M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8.02.2014. Del resto, la tesi in oggetto non ha mancato, anche di recente, di essere sostenuta da autorevoli voci; *inter alia*, v. L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2012, *Il Governo*, Padova 2002, 94.

<sup>39</sup> E, si noti, non vuole esserci qui alcun cenno di giudizio sul merito dell’esercizio dei due citati poteri: si tratta solo di una constatazione, del resto (quasi) universalmente condivisa – tanto da portare alcuni a parlarne come di un tradimento della forma costituzionale. Per una completa ricostruzione delle vicende politico-istituzionali cui si accenna, resta ottimo V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, il Mulino, 2013; in senso più critico, invece, D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Università Bocconi Editore, 2012, soprattutto 101 ss.



ro quello di scegliere un soggetto capace di incassare la fiducia in entrambe le Camere<sup>40</sup>; ed in generale si può certamente ritenere, come è stato ritenuto, che il Presidente deve perseguire quei fini «a cui l'organo deve assolvere, secondo la funzione assegnatagli dall'ordinamento»<sup>41</sup>. Ma è pure vero che una *selvaggia* sincerità potrebbe portare a riconoscere che si tratta di un vincolo finalistico a maglie così larghe da non appesantire quasi per nulla la discrezionalità presidenziale. D'altra parte, è necessario distinguere un fine soggettivo da un fine oggettivo. Per intenderci: se – accogliendo per ipotesi una nota teoria – il fine oggettivo della legge è il mantenimento e lo sviluppo della Costituzione<sup>42</sup>, ciò non toglie che il Parlamento possa dirsi organo eminentemente politico, perché esso può perseguire un insieme di fini soggettivi diversi, tanti quante le ipotesi immaginabili. E così, tornando all'esempio iniziale: se l'incarico di governo è *costitutivamente* rivolto alla formazione di un esecutivo che abbia la fiducia delle Camere, nulla impedisce che il Presidente persegua un fine soggettivo diverso. Non pare, in realtà, che il Presidente Napolitano, conferendo l'incarico di governo al Segretario del PD, on. Luigi Bersani, nella primavera del 2013, considerasse minimamente l'ipotesi che questi potesse ottenere la fiducia del Parlamento<sup>43</sup>. E non si può dire, dunque, che quella del Quirinale non sia stata, in quella circostanza, una scelta politica<sup>44</sup>.

Per potere “neutro” si deve, allora, forse intendere, aderendo all'etimo dell'espressione, quel potere che non appartiene né all'uno né all'altro di quelli già dati e conosciuti. Ma questo, in fondo, ci dice poco: a rigor di logica – e di etimologia – potrebbe ben sostenersi che ogni potere dello Stato è “neutro” rispetto agli altri, nel senso di non appartenere né all'uno né all'altro dei restanti poteri.

In realtà, il germe di rischio che c'è nella configurazione del Presidente come “potere neutro” si coglie bene andando a verificare la formulazione originaria di questa teoria, e su questo punto ci sono stati di recente interventi particolarmente *illuminanti*<sup>45</sup>. Nella sua accezione originaria, è potere neutro quello che non appartiene a nessuno, ma interviene in tutto<sup>46</sup>. Ecco perché il Presidente può dirsi “impolitico”, come riteneva G. Zagrebelsky per la Consulta<sup>47</sup>, nel doppio senso di essere fuori dalla politica, ma sommerso in essa fino al collo; o addirittura, come ritiene A. Morrone, “iperpolitico”, nel senso di esser al di sopra delle parti politiche in senso stretto, ma finendo per essere, proprio per questo, il soggetto più politico di tutti<sup>48</sup>. La storia finisce così per smentire chi invoca il “potere neutro” per esorcizzare l'essenziale essere politico del Presidente della Repubblica, e la più recente prassi presidenziale non è dunque un tradimento della «formula del potere neutro»: è il suo inveramento; è, ancora un volta, la realtà che squarcia il velo della costruzione intellettuale e si impone in tutta la sua forza storica. Del resto, già L. Paladin parlava del Presidente della

<sup>40</sup> cfr. L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV, Milano, 1986, 200.

<sup>41</sup> S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, ed. Università Cattolica del Sacro Cuore, 1949, 43, per il quale la «libertà di valutazione» che *naturaliter* resta in capo al Presidente non «può autorizzare (...) il suo affastellamento nel novero dei controlli politici», trattandosi di una «libertà nella ricerca del vincolo, non libertà d'agire, poiché il vincolo c'è e preciso», riprendendo la formula di O. RANELLETTI, *Principi di diritto amministrativo*, Napoli, 1912, 374.

<sup>42</sup> cfr. F. MODUGNO, *Legge in generale*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, 884 ss.

<sup>43</sup> Questo del resto sembrano tradire le parole proprio di Giorgio Napolitano nella lettera al direttore del Corriere della Sera del 24.07.2013, in risposta alle provocazioni dell'ex Presidente della Camera, Fausto Bertinotti, consultabile anche su [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it); a voler mostrare la correttezza del suo operato, lontano dal tentativo di imporre scelte strettamente personali, Napolitano si chiede retoricamente: «C'è bisogno di ricordare l'insuccesso del tentativo dell'on. Bersani, che ebbe da me, dopo le elezioni di febbraio, l'incarico, senza alcun vincolo o limite, di esplorare la possibilità di una maggioranza parlamentare diversa da quella che è stata poi posta a base del governo dell'on. Letta?».

<sup>44</sup> Sulla natura politica delle attribuzioni del Capo dello Stato, si vedano, del resto, già le lucide considerazioni di C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, Mohr, 1931, 197 ss.

<sup>45</sup> Tra gli altri, proprio i già citati M. LUCIANI, *La gabbia del presidente*, cit., e O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n.1 del 2013*, cit.

<sup>46</sup> O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n.1 del 2013*, cit., 25: «[Constant] non fa altro che descrivere un governo costituzionale puro, nel quale il re conserva la posizione e le funzioni di un organo supremo: nomina e revoca i vertici del potere esecutivo...; esercita tutte le funzioni normative...; può sciogliere la camera bassa...; determina unilateralmente la composizione della camera alta; può riformare le sentenze... Quest'insieme, veramente notevole, di attribuzioni – che ponevano il monarca costituzionale sopra tutti gli altri poteri statali e che gli permettevano di essere l'organo supremo in grado d'imprimere una direzione politica unitaria all'intero complesso delle attività costituzionali – è chiamato, con formulazione sintetica, *pouvoir neutre*, ossia potere che è neutrale rispetto a ciascun'altra funzione statale, perché partecipa di tutte». Già, tra l'altro, aveva messo in guardia proprio C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, in AA. VV., *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, Giuffrè, 1960, 769, nt. 25: «Le celebrate pagine del Constant si limitano però solo ad affermare che il potere del Capo dello Stato (...) in quanto formalmente escluso dall'attiva partecipazione alle funzioni esecutiva, legislativa e giudiziaria sarebbe stato neutro ed imparziale. Ma le pagine del Constant non contengono una parola a dimostrare come e perché la esclusione avrebbe significato imparzialità». Sulla inadeguatezza della teoria di Constant nelle dinamiche dei sistemi costituzionali del XX sec., v. G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, cit., 6.

<sup>47</sup> G. ZAGREBELSKY, *La Corte in-politica*, in *Quad. cost.*, II-2005, 273 ss.

<sup>48</sup> A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 6.

Repubblica come di un “*garante politico* della Costituzione”<sup>49</sup>, e in questo accostamento – che si legge tutto alla luce del noto dibattito tra Kelsen e Schmitt<sup>50</sup> – sta già tutta la complessità della formula del Presidente della Repubblica<sup>51</sup>. Il paradosso di questa storia, dunque, è tutto qui: partendo dalla constatazione del suo essere sostanzialmente soggetto politico, C. Esposito smonta la tesi del potere neutro; ma, in realtà, se si assume il significato originario di questa teoria, è proprio la stessa considerazione del suo essere “iperpolitico” a dover condurre, linearmente, all’accoglimento dell’immagine del potere neutro à la Constant. Ed è proprio questo potere “iperpolitico” a cogliere per primo l’inganno che c’è in questo gioco di definizioni, traendo benefici dai suoi equivoci. Così, il Presidente della Repubblica trae legittimazione dal suo presentarsi come potere “neutro”, mascherando dietro al senso moderno di tale definizione il suo essere *il più politico dei poteri* – come invece vuole il senso storico e autentico di quella formula<sup>52</sup>. Al di là dei giochi di parole e dei possibili sofismi, appare chiaro come effettivamente certe cose, al Presidente della Repubblica, gliene si “perdona” – con maggiore o minore facilità – proprio in quanto soggetto percepito come non-politico, almeno nel senso deteriore del termine. È con la maschera di “potere neutro” che il Presidente può arrivare anche ad intervenire nel nerbo essenziale della forma di governo parlamentare, tenendo lontano i “sospetti” dei meno accorti. È solo presentandosi *innocentemente* come soggetto eminentemente impolitico che il Presidente può arrivare a prendere, nel silenzio di (quasi) tutti, certe iniziative – “Non ci si avventuri perciò a creare vuoti, a staccare spine...”<sup>53</sup> – operando, senza che sia riconosciuto come tale, realmente come il più politico dei poteri dello Stato<sup>54</sup>.

<sup>49</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 231; rinviando in realtà a G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana (Note preliminari)*, cit., 903 ss..

<sup>50</sup> Si rinvia, tra gli altri, a N. ZANON, *La poméique entre Hans Kelsen et Carl Schmitt sur la justice constitutionnelle*, in *Annuaire international de justice constitutionnelle* (1989), Paris-Aix en Provence, 1991.

<sup>51</sup> Ancora O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n.1 del 2013*, cit., 22 ss. Su come forse vada rettamete inteso questo ruolo di garanzia, si veda M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 11 ss.

<sup>52</sup> Del resto, proprio C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, cit., 769, sembrava averlo già colto: «Questo tentativo di caratterizzazione dei Capi di Stato parlamentari, nel quale riecheggiano vecchie tesi e vecchie esaltazioni dell’istituto del Capo dello Stato dispensatore di giustizia e supremo arbitro nelle lotte tra i minori investiti del potere ed affermazioni sul potere regio come potere neutro e moderatore, regnante ma non governante, già di moda nella ricostruzione del Capo della Repubblica di Weimar dalla corta vita, è oggi di moda anche in Italia e viene in genere sfruttata per accrescere il numero e la portata delle funzioni personali del Presidente della Repubblica».

<sup>53</sup> Intervento del Presidente della Repubblica alla Cerimonia del Ventaglio, Palazzo del Quirinale, 18 luglio 2013.

<sup>54</sup> C’è da chiedersi, *incidenter tantum*, come andrebbero valutate tale iniziative in un contesto in cui il Presidente fosse eletto a suffragio universale e diretto, come si chiede da alcune parti. Il rischio è che da una competizione elettorale, il Capo dello Stato ne uscirebbe non più come uomo delle istituzioni, ma come uomo della politica. Egli finirebbe per rappresentare non la Nazione, ma soltanto una maggioranza – pur ampia – di questa Nazione, solo una sua “parte” (cfr. G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, cit., 5). Lo notava già L. Paladin nella sua voce sul Presidente della Repubblica, da una sua investitura popolare «conseguirebbe non già il rafforzamento ma la diminuzione, se non dell’autorità personale, della credibilità del Capo dello Stato» (L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 173). Il rischio è che, finito negli ingranaggi dei giochi politico-elettorali, il Presidente della Repubblica smetta di svolgere il suo ruolo di compensazione in quell’«evaporazione del Padre» di cui ha parlato qualcuno (cfr. G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la favola di Goethe*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 11.01.2012). E non solo: l’elezione diretta rischia di “slatentizzare” il Presidente, al quale non si potrebbe porre più alcun freno nell’esercizio dei suoi poteri, espliciti o impliciti. Se un rafforzamento del suo ruolo si è potuto registrare anche per la forza derivatagli dal consenso popolare – un consenso registrato al 90% nel 2011, nonostante le critiche premesse del settennato (si veda, per tutti, G. CANALE, *Un Presidente di minoranza: le assurde conseguenze della logica elettorale “premiata” sul procedimento di elezione del Capo dello Stato*, in [www.consultaonline.it](http://www.consultaonline.it), 7 marzo 2013) –, c’è da temere un rafforzamento ancora più forte qualora il Presidente potesse farsi forza sulla scelta elettorale diretta. Del resto, in ciascuno dei settennati più “eccentrici” il Presidente ha tentato proprio di costruirsi un raccordo diretto e autonomo con il corpo elettorale, cercando in esso la sua legittimazione: c’aveva provato già De Nicola, il quale, secondo il racconto in P. GUZZANTI, *I presidenti della Repubblica da De Nicola a Cossiga*, cit., 4, rispose da Torre del Greco «M’inchino all’espressione della volontà popolare» alla telefonata con cui il perplesso De Gasperi gli comunicava l’esito dell’elezione. Ecco il rischio delle forzature delle definizioni da cui si tentava di metterci in guardia all’inizio, nel testo. Ed è un rischio che va calibrato bene, soprattutto alla luce del carattere essenzialmente personale – quasi personalistico – della carica. Lo dice bene Omar CHESSA: «È sempre preferibile muovere da un’antropologia negativa e diffidare degli uomini, delle loro passioni e appetiti: sicché ci si deve sempre affidare alla garanzia offerta dall’assetto costituzionale complessivo e non alla buona volontà di questo o quell’individuo chiamato a garantire tutti gli altri» (O. CHESSA, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n.1 del 2013*, cit., 32). E già prima di lui, icasticamente, W. BAGEHOT, *La Costituzione inglese*, ed. it., Bologna, il Mulino, 1995, 110: «I benefici che derivano da un buon Re sono pressoché impagabili, ma i danni di un cattivo sovrano sono quasi irreparabili»; senza contare che «è ormai esperienza acquisita che i sovrani sono molto più prudenti e impacciati nell’azione ce non un presidente elettivo, esitando essi a compromettere per un singolo provvedimento il destino della monarchia», G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 910. Sul rischio che deriva dalla «personalizzazione» della carica, in stretta relazione al primo settennato di Giorgio Napolitano, v. le conclusioni di R. DICKMANN, *Sulla funzione costituzionale di garanzia del Presidente della Repubblica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 29-12-2010, 6.

D'altra parte, si tratta di un'operazione che è ad altissimo tasso di rischio. E non si tratta soltanto del rischio forse più immediato, che è quello che sempre può derivare da un accentramento – legittimo, ma graduale e tacito – di potere, soprattutto se di potere *stricto sensu* personale si tratta<sup>55</sup>. In realtà, anche lo stesso Presidente della Repubblica finisce per restare prigioniero dell'equivoco dogmatico di cui pure egli ha favorito. La concretezza di questo rischio è emersa proprio nella cronaca istituzionale più recente, in Italia, con il coinvolgimento del Presidente Napolitano nella vicenda giudiziaria del *leader* di una delle tre principali forze politiche in Senato. In effetti, senza eccessive forzature, la richiesta – in prima battuta, informale e quindi ritenuta irricevibile<sup>56</sup> – di grazia per il sen. Silvio Berlusconi potrebbe essere letta come la *naturale* conseguenza di una sovraesposizione politica del Quirinale<sup>57</sup>. Un senso forse eccessivamente critico potrebbe, cioè, ritenere che, ergendosi continuamente e così esplicitamente a tutela dell'unità e della stabilità del governo Letta<sup>58</sup>, ne sia venuto quasi come precipitato naturale il tentativo, da parte delle forze politiche, di trascinare definitivamente il Presidente nell'arena politica su cui si era già pericolosamente affacciato<sup>59</sup>.

## 5. «L'impero si ritrovò ariano»: tendenze ereticali nella dottrina sul Presidente.

Con queste brevi riflessioni sul potere neutro, non si è voluto far altro che dimostrare quanto si poneva in premessa, ovvero l'impossibilità – ma, di più, la pericolosità – di tentare ad ogni costo una ricostruzione unitaria del ruolo del Presidente della Repubblica, facendone un «figurino di volta in volta unidimensionale». Certo, la strada per questa forma laica di monofisismo attrae sempre; al massimo, un ritrovato nestorianesimo arriva a riconoscere due natura distinte, ma senza il coraggio di proclamarne la consustanzialità (l'*homoousia*, in greco): si resta sul piano di una sorta di adozionismo, per cui soltanto a volte la "natura"

<sup>55</sup> Restano memorabili le parole di C. ESPOSITO, *Il Capo di Stato parlamentare*, cit., 773: «Secondo ogni seria ricostruzione realistica, quando si attribuiscono poteri al Capo dello Stato (e in particolare quando si attribuiscono poteri sottratti alla prevalente volontà ministeriale) questi non sono dati alla "Dea Ragione", ma a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni e con i suoi inevitabili orientamenti, che (particolarmente ove raggiunga il potere attraverso elezioni e sia rieleggibile) nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre». Tra l'altro, proprio questa lucida presa di coscienza avrebbe potuto condurre la riflessione di Esposito ad un esito diverso, mentre le sue conclusioni sul «reggitore dello Stato» finisco per smarrire l'importanza della premessa. Il «pregiudizio monarchico» che *avvelena* anche il giurista napoletano (cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 301) lo porta, di fatto, ad definire il ruolo del Capo dello Stato secondo una forma che forse più di ogni altra ha in sé il rischio di quella "deriva" denunciata appena sopra. Il Capo dello Stato sarebbe né più né meno di colui *che decide sullo stato di eccezione*, il *dictator* che ci viene dall'esperienza romana (cfr. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 2009), ma – a parte che forse qui non si è più nel mondo del diritto, ma in quello dei rapporti di forza –, su questa strada, Carl Schmitt era arrivato ad una appassionata difesa di Adolf Hitler, dopo la c.d. notte dei lunghi coltelli, nel 1934. Aveva scritto: «Il Führer custodisce il diritto di fronte a chi ne abusa nel modo peggiore quando, nel momento del pericolo, in forza della sua posizione di guida come supremo capo della giustizia, crea immediatamente diritto»; la posizione di Schmitt in quella circostanza, in C. SCHMITT, *Il Führer custode del diritto*, in C. ANGELINO, *Carl Schmitt sommo giurista del Führer. Testi antisemiti (1933-1936)*, Genova, il melangolo, 2006, 21, risultano particolarmente interessanti per un'analisi critica del tema dello stato d'eccezione e del «reggitore dello Stato». [Per una riflessione più ampia sul punto, possono essere senz'altro utili le considerazioni di M. LUCIANI, *Carl Schmitt e il concetto di «dittatura»*, in *Diritto e società*, 1975, 545 ss.]. D'altra parte, in un sistema di sovranità divisa, anche la decisione sullo stato d'eccezione non può porsi come accentrata; lo stesso «potere emergenziale» sarà diffuso tra gli organi più immediatamente rappresentativi (non è un caso che, in caso di guerra, i protagonisti costituzionali sono il Parlamento ed il Governo, ex art. 78, Cost.). Altre considerazioni sulla tesi di C. ESPOSITO, alla nt. 71.

<sup>56</sup> Così la dichiarazione del Presidente Napolitano del 13.08.2013: «Nessuna domanda mi è stata indirizzata cui dovessi dare risposta», con riferimento alla procedura prevista dall'art. 681 del Codice di Procedura Penale, reperibile in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it).

<sup>57</sup> D'altra parte, una volta chiarita, coi fatti relativamente recenti, la natura essenzialmente politica, e non quindi esclusivamente umanitaria, della concessione di grazia, l'ultimo rifugio – che poteva essere quello offerto dalla sentenza 200 del 2006 – viene rovinosamente meno. Per considerazioni critiche sulla recenti grazie di Napolitano e la rottura con la lettura che la Corte ne aveva dato nel 2006, cfr. G. SCACCIA, *La grazia di Napolitano al colonnello Joseph Romano e i limiti al potere presidenziale di clemenza individuale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 8.05.2013; ma sul punto anche M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, cit., 4 ss.

<sup>58</sup> Tra le altre dichiarazioni, tutte reperibili in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it): «Non ci si avventuri perciò a creare vuoti, a staccare spine, per il rifiuto di prendere atto di ciò che la realtà politica post-elettorale ha reso obbligato e per un'ingiustificabile sottovalutazione delle conseguenze cui si esporrebbe il paese» (Cerimonia del Ventaglio, 18.07.2013). «Si comprenderà che da Presidente - guardando anche a decenni di vita repubblicana - io consideri il frequente e facile ricorso a elezioni politiche anticipate come una delle più dannose patologie italiane» (Lettera al direttore del Corriere della Sera, 24.07.2013); «Fatale sarebbe invece una crisi del governo faticosamente formatosi da poco più di 100 giorni...» (dichiarazione, 13.08.2013).

<sup>59</sup> Del resto, già, tra altri, B. CARAVITA, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 118: «L'idea di poter far sempre conto sulla capacità equilibratrice del Presidente della Repubblica ha finito paradossalmente per deresponsabilizzare le forze politiche, che tradizionalmente sanno di poter contare su un luogo ultimo di mediazione, dotato di una sua peculiare forza e legittimazione politica e di suoi caratteristici (e flessibili) strumenti e poteri».

di rappresentante dell'unità nazionale si "sovrapporrebbe" a quella di Capo dello Stato, come nel caso della concessione di grazia, stando almeno alla ricostruzione della Corte del 2006. Anche se, va detto, il caso più frequente – almeno nella riflessione più recente – è quello di un arianesimo radicale, quasi ai livelli anomei, che rinnega senza scampo la "natura" di rappresentante dell'unità nazionale, al più liquidandola come una formula «meramente poetica»<sup>60</sup>.

Come si vede, il catalogo dei rischi che si corrono è amplissimo<sup>61</sup>: l'eresia è dietro l'angolo<sup>62</sup>. E vi si cade non tanto, in realtà, per amore della *strada più semplice* – perché poi, lo si è visto, lungo il cammino bisogna scontare le conseguenze di tutte le forzature che si son rese necessarie. In realtà, vi si può scorgere una ragione più profonda, in un certo senso immanente all'oggetto stesso della nostra analisi. Forse la *radix omnium malorum* sta qui, in questa lapidaria considerazione di V. E. Orlando – e di altri grandi come lui: «L'esistenza di un capo dello Stato ha il suo fondamento innanzi tutto in una ragione generalissima, e che trova riscontro in qualsivoglia maniera di Stati, cioè l'esterna e materiale affermazione del principio dell'unità dello Stato in antitesi alla varietà e particolarità degli organi di esso»<sup>63</sup>. È l'idea, di cui ancora – inconsciamente o consciamente – non ci siamo liberati, che il Presidente della Repubblica sia *il principio di unità dello Stato*, «l'espressione vivente della totalità dello Stato»<sup>64</sup>, che spinge inesorabilmente verso la strada di una tentata costruzione unitaria, perché è chiaro che il principio di unità non può essere esso stesso molteplice. Si tratta, se si vuole, del retaggio che ancora, nel subconscio, ci portiamo di quella mistica identità tra Stato e capo dello Stato, che sembra aver, *mutatis mutandis*, superato indenne la fine dell'assolutismo<sup>65</sup>.

Ma una ricostruzione unitaria, unidimensionale, una *reconductio ad unum*, non sarà mai possibile, e se tentativi vi saranno, conosceranno, prima o poi, una smentita nello scontro con il dato reale. E questo perché se è vero che la riflessione sul Capo dello Stato nasce come esigenza di unità – meglio: di unificazione – come riteneva V. E. Orlando, è altrettanto vero che nella riflessione costituente italiana in cui il nostro Presidente della Repubblica ha visto la luce non si cerca *un'unità*, bensì – per impiegare il lessico di A. Baldassarre e C. Mezzanotte – *due diverse unità*: un' «unità nazionale» e una seconda, sullo stesso piano, «unità maggioritaria»<sup>66</sup>. Il fattore di unificazione è pensato in due direzioni: per un verso, in funzione del pluralismo dei valori – secondo lo schema di Rudolf Smend; e per altro verso, in funzione del (necessario) pluralismo politico – secondo il modello, qui, più kelseniano. E da qui discendono quei due ruoli: rappresentante dell'unità nazionale da un lato, e capo dello Stato dall'altro; *Nation building* e *State building* allo stesso tempo<sup>67</sup>. E si tratta, si badi, di due ruoli meritevoli entrambi della eguale, identica, attenzione, senza che, nel di-

<sup>60</sup> Come già, del resto, in Assemblea costituente, *Atti*, 1443, 1450.

<sup>61</sup> L'errore, qui, è sottile, e si diffonde – e si impone – senza far rumore. «Un mattino, l'impero si svegliò, e si accorse di essere divenuto ariano», commentava San Girolamo, a proposito della improvvisa diffusione dell'eresia di Ario, a cavallo del IV secolo. Ed è già capitato anche alla nostra dottrina, più volte, di doversi svegliare *un mattina*, e trovarsi preda di forme laiche di arianesimo.

<sup>62</sup> Per una definizione storica delle eresie cui si è accennato, vale il rinvio al ben fatto M. THÉRON, *Piccola enciclopedia delle eresie cristiane*, Genova, il melangolo, 2006. Sinteticamente, il monofisismo «è la scelta di coloro che non ammettono che una sola natura (gr. *physis*) in Gesù Cristo», mentre i nestoriani erano «seguaci di Nestorio, che proponeva una separazione radicale tra natura divina e natura umana di Gesù Cristo». Su questo percorso si innestano gli adoziani, i quali ritenevano che «Dio si unisce a Gesù, o Gesù a Dio, solo in certi momenti decisivi, come ad esempio quello del suo battesimo, della sua intronizzazione, della sua filiazione per adozione». Ario, infine, «negava l'identità di sostanza, o "consustanzialità" tra il Figlio e il Padre», e alla sua morte i suoi seguaci si divisero in diverse correnti, tra cui i più radicali erano gli anomei, i quali negavano totalmente la divinità di Gesù di Nazareth. Nella similitudine giurico-teologica tentata nel testo, evidentemente la qualità "Capo dello Stato" è assimilata alla natura umana, mentre quella di "rappresentante dell'unità nazionale" a quella divina, per un senso – se si vuole – di maggiore trascendenza, o (innegabile) evanescenza, della formula.

<sup>63</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Ed. Barbera, 1921, 201.

<sup>64</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 23; i quali efficacemente mettono pure in evidenza come tutto il dibattito costituente di Weimar sul tema – necessario per comprendere quello italiano – fosse relativo a «come ricondurre ad unità, attraverso le istituzioni, il pluralismo conflittuale della società tedesca di allora» (8 ss.). Si può ben ritenere che una tale "deformazione" ideologica di fondo sia inconscia eredità delle concezioni organicistiche dello Stato – ma di ogni corpo sociale – di cui le scorie ancora emergono talvolta; cfr. C. ESPOSITO, *Il Capo dello Stato parlamentare*, cit., 763.

<sup>65</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione*, cit., 142 ss., il quale osserva come, superata la fase de «l'Etat c'est moi» del Re Sole, «se la sostanza del potere è sfuggita ai capi di Stato (e cioè a quelle istituzioni storiche che già erano capi di Stato assoluti), è rimasta loro la funzione ultima ed essenziale tipica della loro figura; quella di impersonare l'unità della comunità statale, la sua continuità, e quindi l'unità e la continuità dell'apparato statale che di questa comunità è la struttura portante». Cfr. anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Capo dello Stato*, in *Nov. dig. it.*, II, Torino, Utet, 1958, 824.

<sup>66</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 13: «Nel complessivo meccanismo di elezione si condensa tutta l'ambiguità della figura presidenziale, mezzo nazione e mezzo maggioranza: per metà chiamata a un ruolo di integrazione politica fra tutte le forze nazionali (unità nazionale), e per l'altra metà pensata in funzione di aggregazione e di stabilizzazione della maggioranza di governo (unità maggioritaria)».

<sup>67</sup> Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 18, il quale, tra l'altro, pro-

battito, l'uno prevalga sull'altro, o finisca per assumerlo in sé. Non è un errore da poco, né infrequente. La stessa riflessione di C. Esposito, le cui premesse pure si sono riprese sopra, probabilmente ha finito per perdere di forza argomentativa nel dibattito contemporaneo, perché è in questa fallacia da cui ci si metteva in guardia appena sopra che si è caduti. In effetti, quando C. Esposito parla del «motore di riserva», non sta parlando del Presidente della Repubblica, ma del solo Capo dello Stato, ed egli stesso aveva già chiarito – quasi intravedendo il rischio poi concretizzatosi – che «il compito limitato di questa voce è di indicare il significato giuridico della prima di queste due denominazioni [indicate dall'art. 87, 1° c.]»<sup>68</sup>. Nel lessico giornalistico (ma non solo), sul punto regna assoluta confusione, ma quando C. Esposito scriveva era del tutto chiaro, soprattutto ad uno studioso della sua statura, che «il nome ufficiale dell'organo è Presidente della Repubblica e che “capo dello Stato” costituisce una qualità di tale organo»<sup>69</sup> accanto a quella, pari ordinata, di “rappresentante dell'unità nazionale”<sup>70</sup>. Dunque, non che C. Esposito fosse caduto nella “trappola” della ricostruzione unidimensionale: le sue premesse, qui riportate, dimostrano proprio il contrario; tuttavia, una lettura forse troppo affrettata del suo lavoro rischia di non rendergli giustizia, muovendo proprio nella direzione opposta<sup>71</sup>. Del resto, proprio un noto allievo del giurista partenopeo, pur avendo ben chiara la bidimensionalità della figura, finirà per liquidare il secondo attributo – quello di rappresentante dell'unità nazionale – come una formula «ridondante, inutile e puramente esornativa», che «non aggiunge nulla o quasi nulla alla qualifica di capo dello Stato»<sup>72</sup>. In realtà, però, le due dimensioni sono inestricabilmente connesse; anzi, si può dire che se il Capo dello Stato trova la sua *legittimazione* nell'essere rappresentante dell'unità nazionale, questi trova la sua *funzionalità* nell'essere Capo dello Stato<sup>73</sup>. L'uomo dei “palazzi della politica”<sup>74</sup>, infatti,

prio in quelle pagine riconosce a C. MEZZANOTTE «il merito di aver abbozzato per primo la tesi di fondo di quello studio».

<sup>68</sup> C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, cit., 224.

<sup>69</sup> G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 134.

<sup>70</sup> Ci viene in aiuto di nuovo un'immagine teologica, questa volta attinta alla riflessione sulla Trinità. Così il “simbolo atanasiano” (v. nt. 10): «*Ita Deus Pater, Deus Filius, Deus Spiritus Sanctus. Et tamen non tres Dii, sed unus est Deus*. Il Padre è Dio, così come il Figlio è Dio e lo Spirito Santo è Dio. Tuttavia non esistono tre dei, ma Dio è uno solo». Come Dio è Padre e Figlio insieme – non solo Padre e non solo Figlio – ma il Padre non è il Figlio e il Figlio non è il Padre, così il Presidente della Repubblica è Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale – e non solo l'uno o l'altro – ma nessuno dei due attributi esaurisce il tutto – nessuna delle due qualità da sola è capace di dirci cosa sia il Presidente della Repubblica.

<sup>71</sup> A questo proposito, un atteggiamento di maggior rigore dovrebbe portare a ritenere come assolutamente improprio un certo *revival* della dottrina di ESPOSITO in occasione delle più recenti esperienze del primo settennato di Napolitano. Quando l'Autore parla del Presidente come «motore di riserva», in realtà, egli si riferisce all'ipotesi di impiego di poteri e prerogative diverse da quelle previste dagli artt. 74, 87, 88 o 92, cpv.: è abbastanza chiaro sin dall'inizio, laddove, dichiarato l'intento di indicare il significato giuridico del carattere “Capo dello Stato” – e arrivando poi a definirla come, appunto, «motore di riserva» –, egli nota che «varie considerazioni escludono che la qualifica, nel nostro ordinamento, possa considerarsi puramente riassuntiva delle funzioni che l'art. 87 e qualche altro della Costituzione e alcune leggi ordinarie conferiscono al Presidente della Repubblica, e che perciò la nostra Costituzione, enumerando le funzioni del Presidente, abbia inteso spiegare che cosa significhi essere Capo dello Stato» (C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 224). In definitiva, agisce da «motore di riserva» non il Presidente che, se pur con modalità politicamente opinabili, conferisce un incarico di governo o ricorre ad uno dei poteri presidenziali nominati nella Costituzione, bensì soltanto quel Presidente che fa uso di poteri che dalla Costituzione sono, in condizioni di normalità, riservati ad altri organi dello Stato. Ed è chiaro che una simile circostanza non si è, finora, mai verificata. Ma qui si rende necessaria una ulteriore considerazione. Una volta che si è così compreso il senso della formula «motore di riserva» – a parte le considerazioni critiche di ordine sistematico che la dottrina ha ampiamente motivato (tra le altre, v. le considerazioni di S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in G. SILVESTRI [a cura di], *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985) –, essa finisce per trovare un potenziale ambito applicativo assai ridotto. In realtà, «crisi del sistema» il più delle volte potranno essere risolte con l'impiego dei poteri presidenziali nominati, come ad esempio con lo scioglimento delle Camere, o anche – in casi meno frequenti – con la loro convocazione straordinaria: ma qui, se si tiene per buono quanto testé notato, siamo al di fuori del «motore di riserva». E, d'altra parte, bisogna fare i conti con i poteri che le Camere possono concedere al governo in caso di guerra, che coprono un ampio spazio di quello residuo. Ma se è così, a parte ipotesi di scuola (secondo A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., 301, nt. 17, l'unico spazio residuo sarebbe quello dell'impossibilità per le Camere di deliberare lo stato di guerra, in un contesto di guerra civile generalizzata), il Capo di Stato - motore di riserva di ESPOSITO resta lettera morta. Nel testo, invece, si è inteso – e si intende – la qualifica *de qua* nel senso di M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 23: «Egli è Capo dello Stato solo in quanto i fili delle diverse attività istituzionali debbono essere intrecciati in un'attività coerente: in quanto – dunque – debbono avere un capo». E così si riconcilia tale qualifica con i poteri nominati nell'articolato costituzionale, perché è proprio attraverso – e solo attraverso – di essi che il Presidente può assicurare la coerenza dell'intelaiatura.

<sup>72</sup> G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 187, tralasciando, tra l'altro, che proprio ESPOSITO, nella sua voce enciclopedica, se pur in nota, non aveva mancato di ritenere come la qualità di “rappresentante dell'unità nazionale” non potesse liquidarsi come una nota meramente poetica (C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, cit., 234, nt. 74).

<sup>73</sup> Sul Presidente come Capo dello Stato in quanto rappresentante dell'unità nazionale: A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 28, che, a sua volta, rinvia a A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-costituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica (Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 14.

<sup>74</sup> L'espressione è da A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 25 ss.

in un sistema democratico può fondare la legittimazione del suo intervento (o su un suffragio universale e diretto, ma non è il nostro caso, o) proprio in quel suo essere *rappresentazione*<sup>75</sup> della Nazione, tanto che soltanto ai Presidenti in cui i cittadini si son visti più *rappresentati* è stato permesso un maggior interventismo politico senza ricadute in termini di responsabilità politica diffusa<sup>76</sup>. D'altra parte, a nulla servirebbe un rappresentante, se questi non potesse effettivamente far valere gli interessi della Nazione ai tavoli della politica<sup>77</sup>.

Se togli l'uno o l'altro di questi due caratteri, hai perso il Presidente della Repubblica italiana. Sta qui l'*unione ipostatica* in cui si condensa tutta la complessità del suo ruolo. Ed è, si noti, qualcosa di *complesso*, appunto; non di *complicato*. "Complicato" rimanda al *plicum*, alla linea di un foglio piegato su se stesso; ciò che è complicato, allora, va *spiegato*, proprio come si fa con un foglio; va aperto, secondo un approccio analitico, che separa. Ed è questo quello che si è forse finora sempre fatto in relazione al Presidente della Repubblica. "Complesso", invece, ha in sé un nodo, *plexum*, un intreccio, che non va spiegato, ma *compreso*, con un approccio sintetico, sistemico. Con intuizione globale<sup>78</sup>. E chissà che non sia proprio questa *complexio oppositorum* la ragione della reale fortuna del Presidente della Repubblica italiana, come lo è stata certamente per altre realtà<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> Cfr. M. DOGLIANI, *Il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 222.

<sup>76</sup> Particolarmente icastiche le parole pronunciate dal sovrano inglese nel film *Il discorso del Re* (2010), non a caso correttamente riportate in apertura di uno dei più recenti lavori sul Presidente della Repubblica, D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, cit.: «Se sono un Re, dove è il mio potere? Posso formare un Governo? Posso imporre una tassa, dichiarare una guerra? No. Eppure sono il centro di ogni autorità. Perché? Perché la Nazione crede che quando parlo, parlo per lei», ove quel «per» non indicata tanto una finalizzazione, quanto uno «stare per», una *rappresentazione*, appunto. Se questo «stare per» è avvertito come necessario da un sovrano che, secondo la nota formula, regna ma non governa, a *fortiori* esso si rende necessario se il soggetto in questione è titolare di alcuni poteri sostanziali non meramente ornamentali. In realtà, una forma di legittimazione è necessaria proprio perché «la sovranità del popolo è in contraddizione tendenziale con la esistenza del capo dello Stato: se il popolo è sovrano, capo dello Stato è lo stesso popolo» (G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 155); del resto, così negli Stati Uniti, dove – secondo la formula della Convenzione di Philadelphia, «il popolo è il Re». Per una interessante riflessione sul ruolo di Capo dello Stato negli ordinamenti europei e in quello statunitense, v. proprio G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 154; di sorprendente attualità è l'osservazione per cui negli ordinamenti con crescente conflittualità sociale il capo dello Stato «non pretende più di fondare il proprio potere e il proprio ruolo su una legittimazione contraria ai tempi (e cioè sulla successione ereditaria al trono), [ma] è diventato organo fondato direttamente sulla volontà popolare e perciò eletto con suffragio universale, affinché, attraverso un consenso plebiscitario, l'unità della carica potesse opporsi alla molteplicità degli interessi espressi in parlamento, e per tal via esercitare e rinnovare la funzione di garante della unità e continuità dello Stato».

<sup>77</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, C.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 2010, 375, legge la qualifica di "rappresentante dell'unità nazionale", nel senso che egli «deve esercitare tutte le sue funzioni per favorire quel perenne plebiscito dal quale risulta l'unità della azione nel suo divenire storico e che è il frutto della tutela, da parte dei poteri pubblici, dei suoi fondamentali interessi», il che può andar bene se lo si intende come una sorta di (ritrovato) "porticato tra società civile e Stato", per riprendere un'espressione nota *aliunde*. Non molto lontano dall'immagine (che A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, il Mulino, 2003, impiega, invece, in riferimento al Parlamento) va M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 23: «Se, infatti, in quei palazzi [della politica] egli deve aggirarsi in quanto Capo dello Stato, il suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale lo spinge ad uscirne (...) per mostrare il senso dell'unità costituzionale e rinsaldarla, nella mutevolezza delle vicende politiche e nella flessibilità che quelle vicende impongono di dare al disegno costituzionale delle istituzioni». L'impressione, però, è che la ricostruzione di M. MAZZIOTTI DI CELSO, C.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., abbia in sé lo stesso germe di errore della nozione di "potere neutro" criticata nel testo, perché, invertendo i termini logici della questione, rischia di arrivare a giustificare un attivismo tutto politico, pur mascherato sotto – questa volta – le vesti del custode dell'unità. Così, infatti, proseguendo nel testo: «Quando opera o si esprime a favore o contro determinate istanze politiche, ciò che certamente non gli è precluso, nel quadro e nei limiti del sistema, può farlo solo perché ritiene in gioco quegli interessi fondamentali della nazione di cui egli, perché rappresentante della sua unità, è custode».

<sup>78</sup> A. DE TONI, L. COMELLO, *Viaggio nella complessità*, Venezia, Ed. Marsilio, 2007, 13.

<sup>79</sup> C. SCHMITT, *Römischer Katholizismus und politische Form*, Monaco, Theatiner Verlag, 1925 (ed. it. *Cattolicesimo romano e forma politica*, Milano, Giuffrè, 1986, 35 ss.).