

## IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA\*\*

*Sommario: 1. Il Presidente della Repubblica nel modello costituzionale e nel sistema politico. – 2. Il ruolo del Presidente nel periodo del proporzionalismo (1948-1993). – 3. Il ruolo del Presidente della Repubblica nel periodo del bipolarismo maggioritario e della sua crisi. – 4. Conclusioni*

### 1. Il Presidente della Repubblica nel modello costituzionale e nel sistema politico

I settanta anni che ci separano dall'entrata in vigore della Costituzione hanno fatto registrare una progressiva espansione del ruolo del Presidente della Repubblica nelle vicende politico-istituzionali. Già negli anni Settanta, Mortati e Elia sottolineavano questa tendenza<sup>1</sup>. Essa ha avuto uno sviluppo ancor più marcato nel periodo storico a noi più vicino, nel quale si è anche verificato un evento unico: la rielezione di un Presidente.

Un potenziamento dell'influenza del Presidente che ha indotto a parlare (in particolare, in riferimento alla presidenza di Scalfaro e, ancor di più, a quella di Napolitano) di torsioni presidenzialiste della forma di governo, di presidenzialismo di fatto o di "bagliori" di semipresidenzialismo<sup>2</sup>. In realtà, non sembra che si possa dire di essere usciti dal funzionamento

---

\* Ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università degli Studi Internazionali di Roma.

\*\* Relazione al seminario *Gli organi costituzionali a 70 anni dall'entrata in vigore della Carta*, Corte Costituzionale - Associazione italiana dei costituzionalisti, Roma, Palazzo della Consulta, 19 gennaio 2018. La Relazione sarà pubblicata anche nella Rivista *Giurisprudenza costituzionale*.

<sup>1</sup> Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*<sup>9</sup>, Padova, Cedam, 1976, 699; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XIX, 1970, 660, il quale sottolineava come il ruolo del Capo dello Stato fosse cresciuto rispetto alle formule accolte nelle disposizioni costituzionali ed anche a confronto con le intenzioni dei costituenti più autorevoli.

<sup>2</sup> Per la presidenza Napolitano, cfr. G. Pasquino, *Un Presidente semipresidenziale, "malgré lui"*, in *Paradoxa*, 2015, 1, 112 ss.; I. Nicotra, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F. Giuffrè e I. Nicotra (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, Giappichelli, 2012, 19 ss.; M. Revelli, *Dentro e contro. Quando il populismo è di governo*, Roma-Bari, Laterza, 2015, 42. Per G. Zagrebelsky con la presidenza Napolitano si

di un regime di tipo parlamentare, anche nei momenti in cui esso è stato sottoposto a forti tensioni che hanno sollecitato l'interventismo del Presidente della Repubblica. Del resto, nella forma di governo semi-presidenziale, il Presidente è il *leader* di un partito, conquista la carica in un'elezione popolare dalla quale trae una forte legittimazione e, salvo il caso della coabitazione, è anche il capo politico della maggioranza parlamentare<sup>3</sup>.

Nel nostro ordinamento costituzionale, l'ampiezza e lo spessore dei poteri presidenziali all'interno della trama a maglie larghe con la quale è tessuto il nostro regime parlamentare offrono al Presidente della Repubblica la possibilità di graduare la sua azione in un ventaglio molto ampio di opzioni. La concreta interpretazione del ruolo è dipesa da tre fattori principali. Il primo deve essere rintracciato nello stesso modello costituzionale, e dunque nel complesso dei poteri che la Costituzione attribuisce al Presidente. Il secondo fattore è rappresentato dal grado di stabilità del sistema politico-istituzionale di cui egli costituisce il baricentro. L'ultimo elemento può essere individuato nella personalità di chi è stato chiamato a ricoprire tale carica.

A parte quest'ultimo elemento, che può essere decisivo, ma è imponderabile e appare rilevante più per l'analisi storica che per quella giuridica, guardiamo ai primi due fattori.

Partiamo, sia pure sinteticamente, dall'Assemblea costituente. In essa si affermò la tendenza a delineare una figura di Presidente dotato di numerosi e incisivi poteri, i più larghi tra quelli attribuiti ad altri capi di Stato di regimi parlamentari, compresi quelli delle Costituzioni coeve (quella della IV Repubblica francese e la Legge Fondamentale di Bonn). A tali poteri si deve aggiungere il "potere di persuasione" composto di attività informali inestricabilmente connesse a quelle formali (così Corte cost. sent. n.1 del 2013). Si sbagliava dunque Orlando quando paragonava la figura del Presidente della Repubblica a quella dei re *fainéant*. Coglieva invece nel segno Meuccio Ruini nell'affermare che il Presidente aveva "consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale" e non era "l'evanescente personaggio di altre costituzioni"<sup>4</sup>.

In vari interventi nel dibattito in Assemblea costituente sulla forma di governo emerge la consapevolezza, quasi la preoccupazione, che il sistema politico italiano sarebbe stato un sistema frammentato e di multipartitismo esasperato. Proprio alla luce di tale convinzione, i Costituenti esclusero, da un lato, soluzioni di tipo presidenziale, che presupponevano a loro avviso l'esistenza di un assetto bipartitico (anche se questo non fu il solo motivo); dall'altro, si preoccuparono di creare una figura di capo dello Stato che potesse costituire un ancorag-

---

sarebbe realizzato "un governo presidenziale al posto di una repubblica parlamentare" (intervista a *Il fatto quotidiano*, 9 marzo 2014). Per la presidenza Scalfaro, vedi le note 26, 27 e 28.

<sup>3</sup> Per un più ampio sviluppo di questa tesi, si consenta di rinviare a V. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, il Mulino, 2016, 255 ss. In questo stesso senso, cfr. A. Barbera, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Ann. VIII, Milano, Giuffrè, 2016, 313; G. Scaccia, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena, 2015, 60, il quale ritiene però che la dilatazione dei poteri presidenziali stia scuotendo gli equilibri della forma di governo.

<sup>4</sup> Su questo dibattito, cfr., da ultimo, A. Mastropaolo, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello stato dalla monarchia alla Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017, spec. 179 ss., il quale ricorda l'ironica risposta di Togliatti alle critiche di Orlando sulla forma di governo (seduta dell'11 marzo 1947): "Onorevole Orlando, io ho avuto l'impressione, e perdoni se sono maligno, che ella cercasse qualcosa che noi non abbiamo voluto mettere nella Costituzione: che ella cercasse il re".

gio e un punto di equilibrio nel funzionamento di un parlamentarismo che temevano non essere in grado di “auto-regolarsi” nel rapporto Governo-Parlamento. I Costituenti in sostanza delinearono una forma di governo parlamentare debolmente razionalizzata, che lasciava aperto lo spazio ad una incisiva azione del Presidente della Repubblica. Un parlamentarismo a “correttivo presidenziale”<sup>5</sup>, o se si vuole, una forma di parlamentarismo “a tutela presidenziale”<sup>6</sup>, sia pure eventuale e variabile.

Si tratta di una interpretazione diversa rispetto alla ben nota ricostruzione di Esposito del capo dello Stato quale “reggitore” nelle crisi del sistema poiché Esposito si riferisce a crisi che conducono alla sospensione delle regole costituzionali e il capo dello Stato assume le vesti di custode ultimo dell’unità nazionale minacciata da forze che vogliono sovvertire l’ordinamento costituzionale<sup>7</sup>.

Come è stato osservato anche da autorevoli comparatisti stranieri<sup>8</sup>, il regime parlamentare italiano fin dal suo momento iniziale si distingueva dal monismo radicale caratterizzante il costituzionalismo europeo dell’epoca, sicché la sua concezione non escludeva un’interpretazione relativamente dualista (che ha trovato sostenitori anche tra i costituzionalisti italiani)<sup>9</sup>. La dottrina dominante si orientò però verso un’interpretazione monista, per lungo tempo confermata dalla pratica. Indipendentemente dalle classificazioni delle forme di governo, che hanno una mera valenza descrittiva e non prescrittiva, resta il fatto, appunto, dello spessore della figura presidenziale creata dai Costituenti i quali, accanto alla garanzia di tipo giurisdizionale offerta dalla Corte costituzionale, individuarono nel Presidente una figura di “garanzia politica” della Costituzione<sup>10</sup>.

Giustamente Tosato in Assemblea costituente definì il Presidente della Repubblica come “il grande regolatore del gioco costituzionale” (19 settembre 1947). In consonanza con questa visione, la Corte costituzionale, nella sentenza n.1 del 2013, ha affermato che il Pre-

---

<sup>5</sup> Cfr. P. Lauvaux – A. Le Divillec, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Puf, 2015, 942, i quali riprendono una formula coniata negli anni Settanta da J.- C. Colliard (*Les régimes parlementaires contemporaines*, Presses de Sciences Po, 1978, 281) in riferimento alla Francia della V repubblica e alla Finlandia di quel periodo. Una formula simile è utilizzata da E. Cheli, *Il capo dello Stato, Un ruolo da ripensare?*, in *Il Mulino*, 3, 2013, 438, il quale parla di forma del tutto inedita di governo parlamentare corretto in senso presidenzialista.

<sup>6</sup> Cfr. A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in A. Baldassarre – G. Scaccia (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2011, 28.

<sup>7</sup> Cfr. C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, VI, 1960, 237 ss.

<sup>8</sup> Cfr. P. Lauvaux – A. Le Divillec, *Les grandes démocraties contemporaines*, cit., 836 ss..

<sup>9</sup> Cfr. O. Chessa, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia. Il caso della sentenza n. 1 del 2013*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 21 ss., per il quale il parlamentarismo dualista sarebbe un tratto originario del regime parlamentare italiano e quindi si sarebbe in presenza di sviluppi già presenti in potenza nel disegno costituzionale originario (dello stesso autore, vedi anche *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un’interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene, 2010); C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 1, 2013 47 ss., per il quale il dualismo si sarebbe affermato in via di prassi, e dunque si tratterebbe di adeguare le norme costituzionali ai fatti per prendere atto che la nostra è una forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale.

<sup>10</sup> Cfr. A. Baldassarre, *Il Capo dello Stato come rappresentante dell’unità nazionale*, in A. Vignudelli (cur.), *Lezioni magistrali di diritto costituzionale*, Modena, Mucchi, 2012, 44. E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, Giuffrè, I, 1999, 305, definisce il Presidente “garante attivo della Costituzione”, sottolineando la libertà di iniziativa nell’esercizio dei suoi poteri.

sidente “è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio”. Un regolatore non asettico, ma immerso nel gioco della politica. Il presidente è quindi al centro di una rete di rapporti politici e la sua è un’opera di intermediazione politica. Naturalmente, questa sua partecipazione si caratterizza per il fatto di essere finalizzata non a favorire qualcuna delle parti che lottano nell’arena politica, ma a tutelare l’ordinato svolgersi della contesa secondo le procedure ed in vista del raggiungimento delle finalità stabilite dalla Costituzione, in consonanza con i valori in essa incorporati. Come è stato detto da Luciani, egli non può «essere parte», ma può «prendere parte» alle vicende politiche<sup>11</sup>. In altre parole, come sottolinea Ridola, “la politicità della figura del Presidente si colloca ai piani alti dei valori costituzionali comuni, intesi come interessi unitari della convivenza repubblicana, e non su quello della politica contingente”<sup>12</sup>.

Secondo la citata sentenza della Corte il presidente rappresenta l’unità nazionale “soprattutto nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica”. Il rappresentare l’unità nazionale è l’essenza stessa del ruolo del capo dello Stato<sup>13</sup>. Si può dire che è la bussola che deve guidare l’uso di tutti i suoi poteri, l’intera sua attività, sia che essa si estrinsechi in atti formali, sia che prenda la strada dell’azione informale di persuasione, stimolo o consiglio.

In una prospettiva in parte diversa e distinguendo fra il ruolo del capo dello Stato, rivolto alle istituzioni, e quello di rappresentante dell’unità nazionale, rivolto alla società, Luciani ha intravisto nella figura del Presidente della Repubblica un vero e proprio “giroscopio costituzionale”, “capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono”<sup>14</sup>.

In ogni caso, che si ponga l’accento sull’essere capo dello Stato oppure rappresentante dell’unità nazionale, mi pare evidente che il ruolo complessivo del Presidente esiga una sua azione su entrambi i versanti: da un lato, il rivolgersi verso l’apparato istituzionale per mantenerne l’equilibrio e, dall’altro, verso la società civile per rinsaldare il sentimento di unità nazionale.

Quanto all’effettività dei poteri del Presidente, è pur vero che il generale obbligo di controfirma di cui all’art. 89 della Costituzione limita la sua autonomia. Tuttavia, la carta co-

---

<sup>11</sup> Cfr. M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010, 569.

<sup>12</sup> Cfr. P. Ridola, *Il Presidente della Repubblica nell’esperienza costituzionale italiana*, in *Diritto ed economia. Studi in onore di Cesare Imbriani*, Napoli, Jovene, 2016, 219 ss.

<sup>13</sup> In tal senso, cfr. A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010)*, Torino, Giappichelli, 2011, 21. A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2013, 2, 287 ss., definisce il Presidente il “custode dell’unità nazionale”.

<sup>14</sup> Cfr. M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2, 2017, scritto nel quale vengono riprese e sviluppate le posizioni già espresse nel commento alla sentenza n. 1 del 2013 Corte cost. (Id., *La gabbia del Presidente*, *ivi*, 2, 2013).

stituzionale non definisce con chiarezza, per ciascun atto, l'equilibrio fra il Presidente e il Governo controfirmante. Da qui il noto dibattito sulla classificazione degli atti presidenziali, fra l'altro richiamato dalla sentenza della Corte costituzionale sul potere di grazia, la n. 200 del 2006. Senza entrare nell'esame della fondatezza della tradizionale tripartizione degli atti presidenziali, si deve notare che nella compartecipazione dei due organi rimane comunque una zona che possiamo dire "grigia" (o "franca", secondo l'espressione di Baldassarre e Mezzanotte<sup>15</sup>) perché sfugge alle rigide ripartizioni giuridiche. Una zona grigia costituita dall'equilibrio di tipo politico e personale che si instaura tra i soggetti che ricoprono le diverse cariche. È il campo che si apre all'esercizio di quel potere di persuasione e di influenza del presidente o, all'inverso, del condizionamento di un forte esecutivo sull'esercizio delle funzioni presidenziali. È un equilibrio che non dipende solo da rapporti di tipo personale, ma è strettamente dipendente soprattutto dalle condizioni politiche complessive di funzionamento del sistema istituzionale.

Siamo così passati al secondo fattore che ha condizionato l'interpretazione del ruolo presidenziale. Il ruolo effettivo del capo dello Stato è stato considerato come una variabile dipendente dalla stabilità e dalla forza o, all'inverso, dalla fragilità del raccordo Governo-Parlamento<sup>16</sup>. Baldassarre e Mezzanotte hanno evidenziato che tutti i Presidenti hanno forgiato i propri poteri e il proprio ruolo in relazione alle domande e alle esigenze che il sistema politico-istituzionale poneva loro nei particolari periodi storici in cui hanno operato<sup>17</sup>. Molta fortuna ha avuto in proposito l'immagine del ruolo presidenziale "a fisarmonica" proposta da Giuliano Amato. E più di recente, paragonando il governo parlamentare ad un triangolo che ha ai suoi vertici capo dello Stato, Parlamento e Governo, si è detto che il ruolo del capo dello Stato, come gli angoli del triangolo, si allarga e si restringe in ragione del comportamento degli altri due poteri costituzionali<sup>18</sup>. La sostanza non cambia e la conclusione può essere che il ruolo presidenziale dipende in generale dal grado di stabilità del sistema politico.

Come per altri aspetti della vicenda costituzionale repubblicana, anche per lo sviluppo del ruolo del Presidente della Repubblica, possiamo distinguere due periodi intervallati da una breve fase di transizione: il primo va dal 1948 al 1993, il periodo del proporzionalismo; il secondo, quello del bipolarismo maggioritario, dal 1994 al 2013. Questi periodi si distinguono per l'intensità dell'azione presidenziale, ma presentano anche elementi di continuità. Il periodo che stiamo attraversando, caratterizzato da un assetto politico tripolare non del tutto definito, è ancora in evoluzione.

---

<sup>15</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, 45.

<sup>16</sup> Cfr. G.U. Rescigno, *Art. 87*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1978, 181 ss.

<sup>17</sup> Cfr. A. Baldassarre – C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, cit., 287.

<sup>18</sup> Cfr. R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 1, 2013, 9.

## 2. Il ruolo del Presidente nel periodo del proporzionalismo (1948-1993)

Se si guarda complessivamente all'esperienza che va dal 1948 al 1993, usualmente indicato come "prima Repubblica"<sup>19</sup>, la conclusione che si deve trarre è che un forte sistema partitico conteneva il protagonismo politico dei presidenti. L'indirizzo politico era concentrato nel raccordo Parlamento-Governo ed era principalmente l'accentuata instabilità ministeriale a chiamare in causa l'azione dei Presidenti che dovevano trovare un punto di mediazione nell'ambito però di formule politiche determinate dai partiti.

Tuttavia, già all'interno di questa fase della vita istituzionale repubblicana si manifestano le possibilità di espansione del ruolo presidenziale. Questo fenomeno di contrazione o espansione della posizione del Presidente della Repubblica, a seconda della congiuntura politica, trova conferma già nella prima presidenza di Einaudi. Mentre nei primi tre anni, dinanzi alla forte leadership di De Gasperi, il Presidente della Repubblica esercitò un ruolo che è stato definito "notarile", un cambiamento di rotta si ebbe nel corso della II legislatura. Dopo le elezioni del 1953, che segnarono la fine della stabilità degasperiana, Einaudi, senza procedere a consultazioni, il 13 agosto, nella residenza estiva di Caprarola, diede l'incarico a Giuseppe Pella, che lo accettò senza riserva per formare un governo "di amministrazione", composto anche di tecnici. In sostanza, il primo di quelli che poi verranno definiti "governi del presidente".

Si manifestò così, fin dai primi anni della Repubblica, una decisiva influenza del Presidente nella scelta del Presidente del Consiglio, che ebbe poi una replica significativa nella nomina da parte di Gronchi del Governo Tambroni, definito "governo palatino". Si tratta di due momenti chiave di crisi della formula politica centrista, quando ancora non erano maturate le condizioni della successiva formula di centro-sinistra.

Polemiche simili vi furono sotto la presidenza Leone, quando si era esaurita la formula di centro-sinistra e non era ancora matura quella di solidarietà nazionale (del resto il Presidente era stato eletto con una maggioranza sbilanciata verso destra) con la formazione dei primi due governi Andreotti.

Negli anni della presidenza Pertini, quando entrò in crisi la formula della solidarietà nazionale e non era ancora pronta quella di pentapartito, si parlò poi di "doppia fiducia" e di "governi del presidente" riguardo ai Governi Cossiga e Spadolini. E ad attestare questo legame fu proprio un Presidente del consiglio, Cossiga, che, il 19 marzo 1980, nel dibattito parlamentare cui fecero seguito le sue dimissioni, affermò che il suo governo era "in una posizione costituzionale particolare e in particolare rapporto di fiducia con il capo dello Stato".

---

<sup>19</sup> Le espressioni "prima" e "seconda Repubblica" non possono considerarsi corrette dal punto di vista del diritto costituzionale, poiché, come ha notato S. Ceccanti (in *La transizione è (quasi) finita*, Torino, Giappichelli, 2016, 33) confondono elementi costitutivi ed elementi condizionanti della forma di governo e dell'assetto costituzionale. Tale autore propone quindi di parlare di primo e secondo sistema dei partiti. In effetti, è questo l'elemento che è mutato a seguito della riforma delle leggi elettorali del 1993, restando invariate le disposizioni costituzionali sulla forma di governo. Resta il fatto che "prima" e "seconda Repubblica" pur essendo espressioni giornalistiche, sono entrate anche nel linguaggio corrente dei costituzionalisti e utilizzarle non mi pare scorretto una volta chiariti i concetti e il senso delle parole.

Tali ambigue formule in realtà non stanno ad indicare una tipologia giuridica di governi formati con requisiti diversi dagli altri. La sola fiducia che rileva è quella delle camere e tutti i Governi sono politici in quanto la ottengono sulla base di un programma politico. Quelle formule indicano solo un particolare rapporto genetico dell'esecutivo rispetto ad una forte iniziativa presidenziale e quindi un rapporto di particolare "fiducia" atecnica. Una medesima conclusione si impone per la categoria dei c.d. "governi tecnici", che spesso si sovrappone a quella dei "governi del presidente", come nel caso degli esecutivi Ciampi, Dini e Monti, che si sono formati in anni successivi a quelli ora presi in considerazione<sup>20</sup>.

Con riferimento al potere di scioglimento, in questo periodo i Presidenti della Repubblica in linea di massima si sono limitati a "prendere atto" della volontà maggioritaria delle forze politiche, tant'è che in dottrina si è poi diffusamente parlato di "autoscioglimento"<sup>21</sup> delle Camere. Semmai va rilevata la problematicità della scelta di nominare Governi destinati a non ottenere la fiducia, a controfirmare il decreto di scioglimento e a restare in carica per la gestione delle elezioni (Andreotti I e poi Andreotti V, Fanfani VI).

Questi discussi precedenti derivano da una specificità dell'ordinamento italiano. A differenza di altre forme di governo parlamentari come quella tedesca, spagnola e della Quarta repubblica francese, in Italia l'esecutivo entra in carica al momento del giuramento, subito dopo la nomina e prima della investitura parlamentare.

Una rigorosa interpretazione delle norme costituzionali impone al Presidente di nominare un Governo che abbia la finalità e sia in grado di ottenere la fiducia delle camere di fronte alle quali si deve presentare in un termine molto breve. Questa interpretazione è stata confermata all'inizio della XVII legislatura dalla vicenda del "preincarico" a Bersani conferito da Napolitano con la precisazione "di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo". Come è noto, il Presidente non trasformò il preincarico in incarico pieno e non concesse a Bersani di tentare di ottenere l'investitura parlamentare perché la situazione faceva presagire che al Senato la fiducia sarebbe mancata.

Ma il Presidente può pretendere la matematica certezza del voto di fiducia fin dal momento dell'incarico? Direi di no, in senso assoluto, dato che la concessione della fiducia spetta alle camere e una tale pretesa svuoterebbe di significato il procedimento previsto nell'art. 94 della Costituzione che affida ad esse la definitiva decisione circa l'esistenza del rapporto fiduciario. Del resto, è soltanto con la presentazione del Governo alle camere che queste sono poste nelle condizioni di esprimere il loro giudizio sulla composizione dell'esecutivo e di conoscere e valutarne il programma. Tra l'altro nulla esclude che, tra il momento della nomina del Governo e quello della votazione della mozione di fiducia, possano intervenire mutamenti del quadro politico tali da modificare l'esito del voto. Potrebbero esservi forze

---

<sup>20</sup> Sulla esperienza dei governi tecnici, cfr. N. Lupo, *I "governi tecnici". Gli esecutivi Ciampi, Dini e Monti nel difficile equilibrio tra tecnica e politica*, in *Rass. Parl.*, 1, 2015, 57; M. Volpi (cur.), *Governi tecnici e tecnici al governo*, Torino, Giappichelli, 2017.

<sup>21</sup> Cfr. L. Carlassare, *Art. 88*, in G. Branca (cur.), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica, Tomo II*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1983, 72; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, 207.

politiche che vogliono attendere le dichiarazioni programmatiche per decidere il loro atteggiamento. Si deve quindi riconoscere che rientri nella discrezionalità del capo dello Stato la nomina di un Governo che abbia *chances* di superare indenne il passaggio parlamentare pur senza averne la matematica certezza. Una discrezionalità circoscritta e orientata dalla finalità indicata dall'art. 94 Cost.<sup>22</sup> Quello che il capo dello Stato ha il diritto e il dovere di verificare è che vi sia una ragionevole possibilità, una probabilità, non una mera e casuale eventualità, di un esito positivo del procedimento fiduciario.

Non ci si può nascondere tuttavia che la procedura di formazione dell'esecutivo lascia però aperto uno spiraglio all'eventualità che il Presidente nomini un Governo destinato a non ottenere la fiducia iniziale o, all'opposto, un Governo privo di una maggioranza precostituita per tentare di forzare la volontà delle Camere (in particolare, allorché l'alternativa sia solo uno scioglimento anticipato)<sup>23</sup>.

Le potenzialità di espansione del ruolo presidenziale si manifestarono anche nel campo della normazione. Si può ricordare il frequente ricorso al potere ex art. 74 della Costituzione da parte di Cossiga, il quale, dal 1985 al 1992, rinviò al Parlamento 21 leggi. Oppure si pensi all'intervento di Pertini che sostanzialmente rifiutò la firma di un decreto-legge che regolamentava alcune procedure referendarie (seguito da altri casi simili, ma differenti dal c.d. decreto Englaro di cui dirò più avanti).

Il principale tratto caratterizzante la presidenza Pertini fu tuttavia la trasformazione dello stile presidenziale attraverso una espansione delle esternazioni e la creazione di un dialogo diretto con l'opinione pubblica. Si tratta di una attività che è andata crescendo nel tempo, non prevista in Costituzione, ma che consente al Presidente della Repubblica di costruire un raccordo e un circuito di fiducia tra le istituzioni e i cittadini che deve essere considerato una delle sue funzioni fondamentali<sup>24</sup>. Peraltro, l'esposizione del capo dello Stato con esternazioni e prese di posizioni pubbliche è sempre un'arma a doppio taglio. Se non è seguita da una larga approvazione può infatti minarne la credibilità e far vacillare la sua autorevolezza (una sorta di responsabilità politica diffusa).

Un altro aspetto che emerge già in questa prima fase della vita repubblicana e che va evidenziato anche per gli sviluppi successivi è il protagonismo presidenziale in materia di riforme istituzionali. Oltre al messaggio di Segni, che tra l'altro affrontava il problema del semestre bianco e della non rieleggibilità del Presidente, può ricordarsi il messaggio del 1975, con il quale Leone, tornando su questi temi, sollecitò un intervento riformatore di più ampio respiro. Ma l'intervento più dirompente, che suscitò aspre polemiche, fu quello del Presidente Cossiga, con il suo messaggio del 1991, che addirittura prospettò l'esercizio di un vero e

---

<sup>22</sup> Così, L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, vol. XIX, 1970, 684

<sup>23</sup> Su questa problematica, cfr. V. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 69 ss.; R. Ibrido, *I Governi privi della fiducia iniziale: precedenti costituzionali, riferimenti comparativi e ipotesi interpretative*, in *Dir. pubbl.*, 2015, 3, 749, ss.

<sup>24</sup> G. Silvestri, *Il presidente della Repubblica*, in S. Labriola (cur.), *Valori e principi del regime repubblicano, Legalità e garanzie*, III, Roma-Bari, Laterza, 2006, 455. Anche E. Cheli ritiene che è proprio della funzione presidenziale il compito "di raccordo tra la società e gli apparati" (*Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, cit., 307).



proprio potere costituente per innovare dalle fondamenta la forma di governo italiana. Emergeva dunque una tensione, la quale è ritornata anche in anni più recenti, fra il ruolo presidenziale di custode della Costituzione e quello di promotore del suo aggiornamento.

### 3. Il ruolo del Presidente della Repubblica nel periodo del bipolarismo maggioritario e della sua crisi

Il ruolo del Presidente assume connotazioni inedite con la svolta della legislazione elettorale in senso maggioritario.

Nel passaggio che ha portato alla democrazia maggioritaria (la c. d. “seconda Repubblica” nel senso chiarito alla nota 19) e che si è realizzato in un momento di profonda crisi politica, con il crollo del precedente sistema dei partiti, il Presidente Scalfaro ha assunto un ruolo attivo e di protagonista. Prima con la nomina del Governo Ciampi, vero e proprio “governo del presidente” (nell’accezione definita in precedenza); poi con la decisione di sciogliere le camere motivata da un divario molto sensibile tra le forze politiche rappresentate in Parlamento e la volontà popolare e dalla finalità di applicare le nuove leggi elettorali maggioritarie approvate nel 1993 (primo caso di scioglimento anticipato autenticamente presidenziale in quanto intervenuto in assenza di una vera e propria crisi del Governo Ciampi<sup>25</sup>); con un decisivo intervento nella formazione della lista dei ministri del I Governo Berlusconi, formalizzato in una lettera al Presidente del consiglio incaricato; quindi con la decisione di non sciogliere nel dicembre 1994, al momento della crisi di Governo, nonostante le pressioni di chi riteneva lo scioglimento delle camere consequenziale alla caduta del Governo emerso dalle urne in un sistema maggioritario (sul punto vi fu anche un vivace dibattito tra i costituzionalisti; Scalfaro comunque agì allo stesso modo anche quando la richiesta di elezioni anticipate provenne da Prodi nel '98); infine con la formazione del Governo Dini, anch’esso sostanzialmente di emanazione presidenziale.

Già con l’esperienza di Scalfaro, come poi avverrà con riferimento a Napolitano, si parlò, per la verità non da parte di costituzionalisti, di uno slittamento verso una forma di semipresidenzialismo<sup>26</sup> o di un presidenzialismo atipico<sup>27</sup>. E si coniò l’immagine di un “re della Repubblica”<sup>28</sup>, successivamente ripresa nei confronti di Napolitano<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Il 12 e il 13 gennaio 1994, alla Camera, si svolse un dibattito su una mozione di sfiducia (dalla quale, nel corso della discussione, furono ritirate alcune firme, venendo così meno il numero richiesto dall’art. 94 Cost.) e su una risoluzione di conferma di fiducia al Governo. Il dibattito si concluse senza un voto e Ciampi, preso atto delle divergenze emerse sulle prospettive della legislatura, presentò le dimissioni al capo dello Stato. Il 16 gennaio Scalfaro respinse le dimissioni del Governo e, sentiti i presidenti delle camere, firmò il decreto di scioglimento. Sulla vicenda, cfr. S. Bartole, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir., Aggiornamento III*, Milano, Giuffrè, 1999, 941.

<sup>26</sup> Cfr. A. Panebianco, *Il presidente sdoppiato*, in *Il Corriere della sera*, 5 giugno 2011; S. Fabbrini, *Des gouvernement de partis aux gouvernement du président*, in L. Morel (cur.), *L’Italie en transition. Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, Paris, l’Harmattan, 1997.

<sup>27</sup> G. Rebuffa, *Elogio del presidenzialismo*, Roma, Ideazione, 1996.

<sup>28</sup> M. Franco, *Il re della Repubblica*, Milano, Dalai, 1997.

<sup>29</sup> Vedi il volume di G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, Mucchi, 2015, nel quale le vicende della presidenza Napolitano sono sottoposte ad una

Una volta però realizzato questo *imprinting*, questa prima interpretazione del ruolo presidenziale, sotto il primo Presidente del periodo del bipolarismo maggioritario, i successori si sono trovati di fronte a una strada tracciata e si sono mossi in continuità.

Il successivo affermarsi dello schema maggioritario bipolare, basato su coalizioni formate prima delle elezioni e su governi dotati di investitura politica popolare con la vocazione, almeno teorica, a durare per l'intera legislatura e con una esplicita indicazione del *premier*, avrebbe dovuto comprimere l'interventismo presidenziale e spoliticizzarlo<sup>30</sup>.

In parte ciò si verificò. Dopo le elezioni del 1996, 2001, 2006 e 2008 la formula di governo e l'individuazione del presidente del consiglio risultarono obbligate per il capo dello Stato. Ma gli effetti riduttivi del ruolo presidenziale si fermarono sostanzialmente qui, tanto è vero che nel corso di queste legislature non mancarono crisi di governo che chiamarono in causa il ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica. Emblematico è il caso, molto discusso e controverso, del Governo c.d. tecnico Monti.

Le caratteristiche del bipolarismo conflittuale italiano, rissoso ed instabile, hanno esaltato il ruolo del Presidente e lo hanno portato ad un interventismo inimmaginabile nel periodo precedente. Nel quadro di un sistema bipolare incapace di autoregolarsi, i presidenti in carica in quel ventennio si sono trovati a operare in una situazione di conflitto politico più aspro e accentuato. La conseguenza è stata una più marcata azione per mantenere nei binari costituzionali il rapporto tra maggioranza governativa e opposizione: la prima spesso insofferente rispetto all'azione di controllo del Presidente; la seconda che, identificandolo quale ultimo argine rispetto a vere o presunte prepotenze della maggioranza, ne sollecitava prestazioni talvolta inesigibili.

Emblematiche sono le numerose richieste di non promulgare leggi che ad avviso delle opposizioni presentavano profili di criticità costituzionale. Si è trattato di una questione di quantità nella reiterazione della richiesta, in quanto anche sotto questo aspetto se si va a scavare si trova un precedente fin dalla prima legislatura, quando il PCI chiese a Einaudi di non promulgare la legge elettorale con premio di maggioranza voluta da De Gasperi, ingiustamente passata alla storia come "legge truffa".

Con riferimento al ruolo svolto dal Presidente nell'ambito del procedimento legislativo, Ciampi ha dato avvio alla prassi – poi largamente ripresa da Napolitano e recentemente in una occasione anche da Mattarella, e che ha qualche precedente anche nell'ordinamento tedesco<sup>31</sup> – di esternazioni o lettere di accompagnamento alla promulgazione. In particolare, le lettere di accompagnamento – in genere destinate al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle camere – contengono osservazioni, rilievi e indicazioni sull'attuazione della legge. Il Presidente della Repubblica si avvale così di uno strumento più duttile rispetto al rinvio, divenuto recessivo a partire dalla presidenza Napolitano, il quale ne ha operato uno solo. Nei

---

severa critica. L'espressione "re Giorgio", riferita al Presidente Napolitano, ha avuto una ampia diffusione nella stampa e nella pubblicistica del periodo.

<sup>30</sup> In tal senso, cfr. E. Cheli, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, cit., 312.

<sup>31</sup> Per l'esperienza tedesca, cfr. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 102.

suoi tre anni di presidenza, anche Mattarella ha fatto ricorso in una sola occasione al rinvio motivandolo, nella linea tracciata da Ciampi, sulla base di “evidenti profili di illegittimità costituzionale”.

Una ulteriore innovazione della presidenza Ciampi, ripresa e sviluppata da Napolitano, concerne l'attività informale di persuasione volta ad indurre la maggioranza, attraverso la prospettazione di un possibile rinvio, a modificare taluni testi legislativi nel corso dell'esame presso le Camere. Il rinvio è divenuto l'eccezione, sostituito da una diffusa attività di vigilanza. Gli esempi potrebbero essere numerosi. Si può ricordare, fra l'altro, la questione della configurazione del premio di maggioranza al Senato nella legge elettorale del 2005. Se questo genere di interventi può essere utile ad evitare il rinvio, non si può nascondere il pericolo di una ingerenza nel libero determinarsi della volontà legislativa delle camere. Insomma il Presidente non può assumere le vesti di un colegislatore.

Come detto, tali prassi sono state ampliate nel corso della presidenza Napolitano, il quale più in generale ha esercitato una attività di vigilanza attenta e penetrante sulla formazione delle leggi, dei decreti-legge e dei decreti legislativi, quasi ad ergersi ad arbitro dell'intero procedimento normativo e del contenuto degli atti approvati. Sarebbe troppo lungo elencare in questa sede tutti gli interventi in materia del Presidente Napolitano e le diverse sfumature di essi, ma non può non ricordarsi il diniego di emanazione del c.d. decreto Englaro, nella cui motivazione il Presidente ha fatto riferimento alla possibilità di rifiutare l'emanazione di adottare decreti-legge privi dei requisiti straordinari di necessità ed urgenza oppure manifestamente lesivi di principi costituzionali (fra l'altro, il decreto Englaro è stato il primo decreto a essere respinto dopo una formale deliberazione del Consiglio dei ministri). Ricorderei comunque anche il rifiuto di emanare un decreto legislativo quello in materia di federalismo fiscale municipale, motivato da violazioni di natura procedurale nella sua adozione da parte del Consiglio dei ministri<sup>32</sup>.

La presidenza Napolitano ha coinciso con il periodo storico nel quale il bipolarismo italiano, quale lo abbiamo conosciuto a partire dal 1994, ossia il secondo sistema dei partiti, è entrato in una crisi profonda e definitiva. A riprova della correttezza della immagine della fisarmonica, in questa fase la figura del Presidente della Repubblica è risultata dominante, con la formazione prima del Governo tecnico Monti e poi, con la soluzione della crisi di governo all'avvio della XVII legislatura. Napolitano, anche attingendo a precedenti della presidenza Scalfaro, ripropose la figura del “preincarico”, a metà strada tra l'incarico e il mandato esplorativo. Affidò un preincarico a Bersani, non consentendogli successivamente di presentarsi alle camere senza una maggioranza precostituita e certa (sulla vicenda, vedi le considerazioni svolte al par. 2). La formazione del Governo Letta, di grande coalizione, fece riemer-

---

<sup>32</sup> Per maggiori dettagli sui due casi di rifiuto presidenziale all'emanazione di decreti, sia consentito rinviare a V. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 128 ss., ove è citata la numerosa bibliografia sulla vicenda del decreto Englaro.

gere la formula della “doppia fiducia” – evocata dallo stesso Presidente del consiglio – la quale, come visto, trova le proprie radici nella presidenza Pertini<sup>33</sup>.

Nel frattempo si era verificato un evento unico nella storia repubblicana: la rielezione dello stesso Napolitano, dovuta, al di là della persona di Napolitano, allo stato di decomposizione del sistema politico. Quello che occorre rilevare in questa sede non è tanto il problema della rieleggibilità del Presidente uscente, quanto semmai la circostanza che Napolitano abbia condizionato la propria rielezione all'accettazione di una serie di impegni da parte delle forze politiche, specialmente in materia di riforme costituzionali ed elettorali<sup>34</sup>.

Anche i due immediati predecessori di Napolitano (Scalfaro e Ciampi) avevano caldeggiato una opera di ammodernamento dell'assetto istituzionale. Tuttavia è solo con la presidenza Napolitano che questo tema diviene centrale, ottenendo un seguito dopo la rielezione con l'azione dei governi Letta e Renzi.

Quanto al potere di scioglimento in questa seconda fase della vita repubblicana, dopo il richiamato e isolato precedente dello scioglimento “presidenziale” del 1994, i Presidenti della Repubblica hanno considerato lo scioglimento come una *extrema ratio* a fronte di una situazione di blocco del sistema e quindi come unico mezzo utilizzabile per riattivarne l'operatività. È la concezione dello “scioglimento funzionale” che risponde ai canoni del regime parlamentare. In particolare, Napolitano, pur rivendicando la titolarità esclusiva del potere di scioglimento, si è rigorosamente attenuto a tale impostazione, considerando come una patologia il frequente ricorso alle elezioni anticipate.

Le presidenze Ciampi e Napolitano sono riuscite a ritagliarsi un ruolo significativo anche nell'ambito della politica estera. Deve ricordarsi in particolare la lettera del 2000 al Presidente del consiglio Amato. Ciampi rintracciava nella funzione di rappresentanza della unità nazionale (art. 87 Cost.) il fondamento delle responsabilità specifiche del Presidente della Repubblica in materia di relazioni internazionali. Uno strumento utilizzato a tale scopo è stato il Consiglio supremo di difesa, che è stato valorizzato dalla presidenza Ciampi e ancora di più dalla presidenza Napolitano, e che ha consentito ai due Presidenti di far sentire il peso del loro orientamento riguardo rispettivamente, alla guerra in Iraq e all'intervento militare in Libia, riguardo al quale l'atteggiamento presidenziale ha suscitato critiche anche in sede scientifica<sup>35</sup>. Senza entrare in dettagli, si deve poi ricordare che dai Presidenti è sempre venuto un sostegno deciso ad una politica in favore dell'integrazione europea dell'Italia.

---

<sup>33</sup> Critiche alla gestione dell'avvio della XVII legislatura da parte del Presidente Napolitano sono state avanzate da M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano, Giuffrè, 2015, 2221 ss. In senso contrario all'impostazione di Olivetti, cfr. V. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 67 ss.

<sup>34</sup> Una lettura critica della rielezione di Napolitano è in G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, cit., 49 ss. Vedi anche G. Grasso, *Articolo 85*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevari (cur.), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, il Mulino, 2018.

<sup>35</sup> Cfr. G. De Vergottini, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali*, 2/3, 2011, 83 ss. Per una più analitica ricostruzione della crisi libica e del suo seguito, cfr. V. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 194 ss.

Quanto alla presidenza del Consiglio superiore della magistratura, si può soltanto fugacemente accennare che i Presidenti della Repubblica si sono trovati dinanzi al problema di contenere l'espansione dell'attività di questo organo in un terreno di conflitto con la politica. Dopo momenti di tensione e anche di aspro contrasto – in particolare durante la presidenza Cossiga – e periodi in cui il CSM ha allargato il suo raggio di azione con le pratiche a tutela e con i pareri sui progetti di legge (rispettivamente sotto le presidenze Scalfaro e Ciampi), sembra oggi, dopo gli interventi del Presidente Napolitano, essersi trovato un punto di equilibrio<sup>36</sup>.

Una notazione sulla presidenza Mattarella. Mi pare utile segnalare che, in occasione della crisi del Governo Renzi, un momento nel quale da più parti si avanzavano richieste di elezioni anticipate, egli sembra aver seguito l'approccio sullo scioglimento quale *extrema ratio*. Anche nel discorso di fine anno del 31 dicembre 2017, Mattarella ha espresso una valutazione positiva circa il rispetto del ritmo fisiologico di cinque anni previsto per le legislature.

Questo aspetto si intreccia con un ulteriore elemento che ha qualificato la presidenza Napolitano, vale a dire l'attenzione riguardo la legislazione elettorale. L'argomento principale addotto da Mattarella per la continuazione della legislatura è stata la necessità di rendere omogenei i sistemi elettorali di Camera e Senato, diversificati a seguito delle sentenze della Corte costituzionale che avevano dichiarato la parziale incostituzionalità delle leggi elettorali del 2005 e del 2015.

#### 4. Conclusioni

Tornando alla problematica, accennata all'inizio del rischio di una espansione del ruolo del Presidente della Repubblica nell'indirizzo politico – un rilievo che in dottrina è stato mosso in particolare alla presidenza Napolitano – non bisogna dimenticare che dal punto di vista della struttura giuridica dei poteri presidenziali, appare difficile per il capo dello Stato imporre un proprio indirizzo politico, dare direttive che trovino pronta attuazione, quanto meno se non ha il consenso e la collaborazione di governo e parlamento. E anche attraverso l'esercizio delle attività informali, come le esternazioni e la c.d. *moral suasion*, non gli è possibile dispiegare un autonomo indirizzo politico in mancanza del consenso e della collaborazione del Governo e del Parlamento, proprio perché tali attività di per sé non si traducono in decisioni, atti o comandi giuridicamente vincolanti. Come dice la sentenza n.1 del 2013 della Corte costituzionale, le attribuzioni del capo dello Stato «non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni da cui devono scaturire le relative decisioni di merito». Giustamente Mortati evidenziava che il Presidente può eserci-

---

<sup>36</sup> Una efficace ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica quale presidente del CSM è nel recente volume di G. Di Federico, *Da Saragat a Napolitano. Il difficile rapporto tra Presidente della Repubblica e Consiglio superiore della magistratura*, Milano-Udine, Mimesis, 2016. Sull'azione del Presidente Napolitano, cfr. altresì V. Lippolis – G. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, cit., 149 ss.

tare un potere di influenza non vincolante, in quanto sempre subordinata all'autonoma reazione da parte degli organi di decisione<sup>37</sup>. Ma è proprio questa reazione che è mancata in alcune delle vicende più discusse riguardo alle quali è stato lamentato un eccessivo interventismo presidenziale.

Il Presidente è tenuto a porre in essere "prestazioni di unità" che costituiscono l'essenza costituzionale della sua funzione. Prestazioni di unità che in ragione del carattere fortemente simbolico che è associato al suo ruolo di capo dello Stato, siano volte alla stabilizzazione e alla promozione dell'unità nazionale, risultando invece preclusi gli interventi che, in contrasto con la Costituzione, determinino instabilità, ostacolino il dialogo tra le istituzioni o mettano in pericolo il processo di determinazione della politica nazionale cui concorrono le forze politiche e sociali.

Il Presidente della Repubblica è stato visto come la figura più "sfuggente" tra le cariche costituzionali<sup>38</sup> e si è detto che essa è strutturalmente ambigua<sup>39</sup>. Ma forse questa fluidità di contorni che caratterizza l'organo è una felice coincidenza poiché in questi settanta anni, al netto della legittima critica su specifiche vicende, esso ha agito come ammortizzatore delle tensioni politiche e riattivatore dei corretti meccanismi costituzionali nei momenti di crisi in un regime parlamentare instabile e che ha attraversato momenti convulsi. Si spiega quindi la fortuna che ha avuto la definizione di "motore di riserva" che interviene quando il motore principale del raccordo Parlamento-Governo si inceppa. In definitiva, il Presidente è stato e rimane un indispensabile baricentro per il corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale. Si può dunque concludere che la scelta del Costituente di un Presidente dotato, come aveva detto Ruini, di "consistenza e solidità di posizione" nel quadro di una forma di governo parlamentare con un sistema di partiti frammentato e instabile, si è rivelata lungimirante. E' evidente che altro e differente discorso è quello di sottolineare le criticità dell'attuale assetto istituzionale per prospettare un rimodellamento della figura del Presidente nel quadro di una revisione della complessiva forma di governo.

---

<sup>37</sup> Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 699. Anche Martines ha sottolineato che il Presidente della Repubblica può influire, condizionandoli dall'esterno, sui titolari dell'indirizzo politico (T. Martines, *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXI, 1971, 162 ss.).

<sup>38</sup> Cfr. L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, XXXV, 1986, 236.

<sup>39</sup> Cfr. A. Barbera – C. Fusaro, *Corso di diritto costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012.