



Rivista N°: 3/2022
DATA PUBBLICAZIONE: 25/07/2022

AUTORE: Filippo Pizzolato *

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA FORMA DI STATO: LE RAGIONI DI UN NESSO TRASCURATO

Sommario: 1. Premessa. Un tema negletto. - 2. Un Presidente repubblicano. - 3. Le attribuzioni esercitabili a tutela del principio autonomistico. - 4. Presidente e autonomie territoriali: un nesso da rafforzare.

1. Premessa. Un tema negletto

Chi approcci la letteratura costituzionalistica, abbondante e autorevole, dedicata al Presidente della Repubblica farà molta fatica a trovare trattazioni dedicate all'inquadramento di questo organo entro la forma di Stato. In questa area tematica non mancano analisi, volte però a rimarcare le differenze e le continuità tra il Re e il Presidente della Repubblica, in termini generali e con riferimento alla nostra storia costituzionale¹, mentre molta minore attenzione ha suscitato il rapporto tra Capo dello Stato e le autonomie territoriali². L'attenzione di gran lunga prevalente degli studiosi è stata catturata – e non senza ragioni, naturalmente - dalla posizione del Capo dello Stato nella forma di governo. Entro questa tematica, che qui non sarà affrontata se non per quanto in connessione con l'approccio prescelto, il dibattito attorno a questa figura

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Padova.

¹ Su cui spicca il lavoro di A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2017.

² Minore attenzione anche in termini di norme di riferimento, consuetudini e convenzioni, nonché giurisprudenza costituzionale, come recentemente notato da R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica, le Regioni e la rappresentanza dell'Italia una e plurale*, in M. COSULICH (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenze*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 155 ss. Un'eccezione significativa in A. BARDUSCO, *Presidente della Repubblica e Regioni*, in *Diritto e Società*, 1983, p. 606, tanto più meritevole di attenzione, quando si rifletta sulla sua datazione, ben anteriore alla riforma del titolo V; e, per aspetti specifici, A. BARBERA, *Leggi di piano e sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 113 ss.

istituzionale è ruotato attorno ai due fuochi della concezione del Capo dello Stato come garante o come parte della «struttura governante»³.

Rilevato questo squilibrio, si tratta di verificare anzitutto se si è al cospetto di una disattenzione dottrinarica o se non sia piuttosto la stessa collocazione dell'organo a essere sbilanciata dentro l'ordinamento giuridico, a partire naturalmente dalla Costituzione, se non anche nell'interpretazione del ruolo offerta da parte dei Presidenti che si sono succeduti. Invero, già a un primo sguardo, concentrato sull'orizzonte costituzionale, la collocazione del Presidente della Repubblica entro la forma di uno Stato autonomistico appare tutt'altro che accessoria e marginale, sicché la complessiva scarsa attenzione riservata a questo profilo non appare pienamente giustificabile e rischia anzi di avere non marginali riflessi. Da qui partirà l'analisi...

2. Un Presidente repubblicano

Il punto d'avvio quasi obbligato – e scontato - di questa analisi non può che essere la modalità di elezione del Capo dello Stato che prevede la presenza di delegati regionali (art. 83) a integrare il Parlamento in seduta comune. Da questa modalità di investitura la figura del Presidente è proiettata, sin dal momento genetico, sulla scena della forma di Stato⁴, perché il collegio elettorale del Presidente, così composto, appare prefigurazione, per quanto imperfetta e parziale, di un'assemblea, se non di tipo federale, comunque di respiro repubblicano⁵.

Similmente, in Germania, dopo la traumatica esperienza weimariana, in base all'art. 54, III comma, GG, il Presidente federale è eletto da un organo *ad hoc*, denominato *Bundversammlung* (Assemblea federale), composto dai 620 deputati del Bundestag e da un'ulteriore componente di elettori presidenziali, in pari numero, eletti dai parlamenti dei Länder su base proporzionale⁶. Il [Bundesrat](#) non partecipa all'elezione del Presidente federale. Anzi, l'Assemblea federale è convocata ogni cinque anni e presieduta dal presidente del [Bundestag](#).

Per tornare alla nostra Costituzione, la genesi della disposizione dell'art. 83 nei lavori costituenti attesta l'influenza esercitata dal gruppo democristiano, in particolare con il ruolo influente di Mortati e Tosato, dai cui apporti si ricava in modo limpido la volontà di sottrarre il Presidente ad un condizionamento troppo stretto da parte dei partiti, tanto più dopo la bocciatura della proposta – sempre di conio democristiano - di una seconda Camera rappresentativa

³ M. CAVINO, *Articolo 87*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 186, riprendendo la distinzione di S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'Autore dal 1949 ad oggi*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 239.

⁴ F. CLEMENTI, *Articolo 83*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, cit., p. 170.

⁵ Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 57 Cost., il Senato «è eletto a base regionale» e che, alla cessazione del mandato, il Presidente diviene «senatore di diritto e a vita» (art. 59).

⁶ V. i cenni comparatistici in R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 160; G.G. CARBONI, *Art. 83*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, Utet, 2006, p. 1650. Si v. anche la legge sull'elezione del Presidente federale (BPräsWahlG) del 25.4.1959. Altro riferimento comparatistico utile è l'elezione del Presidente in Francia prima della riforma del 1962, ad opera di un collegio formato dal Parlamento e da rappresentanti delle collettività territoriali. Sulla Costituzione francese del 1958, su questo punto, v. già le considerazioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., I, Padova, Cedam, 1991, p. 533.

dei corpi sociali⁷. Già allora si avvertiva, da parte di alcuni costituenti (in Mortati e La Pira tale consapevolezza era particolarmente viva), la percezione del limite dei partiti nel dare soddisfacente espressione alla vitalità e alla ricchezza delle articolazioni – sociali e territoriali - del popolo sovrano⁸. In Assemblea Costituente, Mortati, relatore alla II Sottocommissione (il 3 settembre 1946), aveva proposto di far eleggere il Presidente da un collegio che comprendesse «i più importanti corpi sociali, i quali appaiano meglio interessati al mantenimento dell'equilibrio sociale, di cui il capo dello Stato dev'essere il garante». Nella stessa Sottocommissione, si ipotizzò anche che il Capo dello Stato fosse eletto dal Parlamento e dai Presidenti delle assemblee e delle deputazioni regionali⁹. Per Mortati opzioni simili si ricollegavano ad una significativa considerazione di rigetto di una «concezione “monista” del governo parlamentare, che gli fa assumere un carattere “assembleare”», a vantaggio di una visione «“dualistica”, secondo cui la presunzione di concordanza politica tra le camere elettive e gli elettori, che sta alla base dell'istituto rappresentativo, non assume valore *iuris et de iure*, destinata a durare per l'intero periodo di vita delle medesime, ma vale invece quale presunzione *iuris tantum*, suscettibile di venire sottoposta a controllo: controllo affidato appunto all'iniziativa del capo dello stato che lo esercita (sia pure con il concorso, a vario titolo, di altri organi) procedendo allo scioglimento anticipato delle camere»¹⁰.

Senza forzature delle parole del grande costituente e costituzionalista, questo suo passaggio appare prezioso anzitutto perché, rifiutando di vedere nel Parlamento il custode della sovranità popolare, che si esplica «nelle forme e nei limiti della Costituzione», consente di tracciare una linea di collegamento tra le dinamiche interne alla forma di governo e quelle della forma di Stato. Il controllo del Capo dello Stato guadagna questa apertura, a garanzia delle “forme”, al plurale, delle espressioni del popolo sovrano, ciascuna delle quali (Parlamento compreso) è costituzionalmente limitata per fare spazio alle altre. In secondo luogo, consente di intravedere nella vischiosa persistenza di una visione della sovranità-legge, incardinata nella rappresentanza nazionale, la radice profonda delle difficoltà attuali a tenere abbracciate unità e pluralità.

Come è stato con chiarezza osservato, le scelte costituenti rivelano «l'esigenza di consentire al Presidente di godere di una fonte di legittimazione ulteriore a quella parlamentare e selezionata su base regionale, che gli conferisca non già una rappresentanza politica o giuridica, bensì una rappresentatività diversa e più ampia rispetto a quella proveniente dal solo organo parlamentare»¹¹. Tale esigenza non rimane un residuo inoperoso, ma diviene «motivo per attivare un circuito relazionale»¹².

⁷ P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, Cedam, 1977, p. 133 ss.

⁸ C. MORTATI, *La seconda Camera*, in *Cronache sociali*, 9/1947, pp. 3-4; G. LA PIRA, *Il valore della Costituzione italiana*, in *Cron. soc.*, 2/1948, p. 2. Sul pensiero di Mortati sul punto, v. G. COLAVITTI, *Rappresentanza e interessi organizzati. Contributo allo studio dei rapporti tra rappresentanza politica e rappresentanza di interessi*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 315; e, se si vuole, F. PIZZOLATO-V. SATTÀ, *I Consigli regionali dell'economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d'attuazione*, in C. BUZZACCHI-F. PIZZOLATO-V. SATTÀ, *Regioni e strumenti di governance dell'economia. Le trasformazioni degli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 4 ss.

⁹ Lo sottolinea A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale*, cit., pp. 216-217.

¹⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., p. 532.

¹¹ R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 161.

¹² R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 165.

È vero che la natura plurale dell'ordinamento della Repubblica emerge più esplicitamente – quasi enfaticamente - con la riforma del titolo V¹³, ma già nel testo originario della Costituzione, il medesimo titolo, dedicato a Regioni Province e Comuni, era parte integrante dell'*ordinamento della Repubblica*¹⁴. Tale carattere risulta più chiaramente fondato e anzi incontrovertibile a seguito della riformulazione dell'art. 114 che però, al pari di ciò che è avvenuto per il principio di sussidiarietà (art. 118), non comporta, in questo senso, una vera e propria novella, ma quasi il dissotterramento di principi costituzionali portanti e impliciti e ciò nondimeno lungamente trascurati per molte e non sempre nobili ragioni. Quante volte si è ripetuta l'immagine di Aldo Moro in Assemblea Costituente della piramide rovesciata e della costruzione dell'ordinamento dal basso? Come acutamente ha chiosato Giorgio Berti, «probabilmente, l'ormai vecchia Costituzione poteva attuarsi solo modificandosi»¹⁵.

È innegabile però che la soluzione infine adottata nell'art. 83 Cost., rispetto ad altre ipotesi formulate nel corso dei lavori preparatori, appare in sé modesta e depotenziata, restando la presenza dei delegati regionali, come ebbe a notare lo stesso Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini, pressoché simbolica¹⁶. Ne dà conferma la circostanza che la mancata designazione dei delegati regionali non abbia storicamente impedito e non impedisca tuttora astrattamente la regolare costituzione dell'organo elettorale¹⁷. E, ancora oggi, tale integrazione non è, in effetti, valutata di particolare importanza, se è vero che, in corrispondenza della recente riduzione del numero dei parlamentari (l. cost. 1/2020), non è mancato chi abbia invocato un riequilibrio e una corrispondente diminuzione anche di questa quota¹⁸. È giunta all'esame della Camera dei Deputati una proposta di legge di revisione costituzionale (AC 2238, primo firmatario Fornaro) volta alla riduzione del numero dei delegati per l'elezione del Presidente della Repubblica, in parallelo alla diminuzione del numero dei componenti delle Camere. A conferma di una qualche disorientante oscillazione a riguardo, merita ricordare che nel progetto di revisione costituzionale cosiddetto "devolution", approvato dalle Camere nel novembre 2005 e respinto dal referendum (25-26 giugno 2006), si prevedeva una riformulazione dell'art. 83 per la quale «Il Presidente della Repubblica viene eletto dall'Assemblea della Repubblica, presieduta dal Presidente della Camera e costituita, oltre ai deputati e ai senatori, dai Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome e da delegati eletti dai Consigli regionali, nella misura di due per Consiglio regionale, uno per i Consigli provinciali e la Valle d'Aosta. I Consigli regionali eleggono un numero ulteriore di delegati in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione, assicurando la rappresentanza delle minoranze».

Si può certamente sostenere che, a seguito delle intervenute revisioni costituzionali, il collegio elettorale possa essere riformato, ma nella direzione di farlo meglio aderire alla

¹³ Il tema è particolarmente sviluppato da E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Il concetto di Repubblica nella Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 25 ss.

¹⁴ Lo osserva L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, Giuffrè, 2018, p. 254.

¹⁵ G. BERTI, *La giuridicità pubblica e la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione*, in *Jus*, 2002, p. 151.

¹⁶ Notazioni critiche anche in L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 174 ss.; G.U. RESCIGNO, Art. 83, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc.del Foro Italiano, 1978, p. 3; G.G. CARBONI, *Art. 83*, cit., p. 1639.

¹⁷ G.G. CARBONI, *Art. 83*, cit., p. 1641.

¹⁸ F. CLEMENTI, *Articolo 83*, cit., pp. 173-174.

ridefinizione della Repubblica, comprensiva degli enti locali¹⁹. Viceversa, le proposte di un ridimensionamento dei delegati segnano una linea contraddittoria e una regressione rispetto al modo in cui deve essere interpretato il ruolo del Presidente della Repubblica nella Costituzione. Ne è una riprova, ancorché indiretta, un altro rilievo di Mortati, il quale, proprio commentando la disposizione dell'art. 83 Cost., osservava come l'integrazione prevista «non è la più felice fra quelle che sarebbero state possibili. E ciò anzitutto per il fatto che i membri provenienti dai consigli regionali risultano rappresentanti in secondo grado, perciò troppo lontani dal corpo elettorale, ed inoltre perché sono in numero troppo esiguo (...) per potere sensibilmente influire sulla scelta. (...) Meglio sarebbe stato accrescere notevolmente il numero dei membri aggregati, con un criterio di integrazione della rappresentanza, e cioè chiamando all'elezione di costoro i cittadini considerati nella loro appartenenza alle attività produttive o ad altre sfere di interessi socialmente rilevanti»²⁰. Simili posizioni di Mortati, sia detto per inciso, hanno attirato la successiva critica di G. Berti, uno degli interpreti che meglio hanno valorizzato l'ispirazione autonomistica della Costituzione, per il quale, tale accostamento di autonomie territoriali e sociali rischiava di «impoverire il significato politico» delle prime, come se, in ultima analisi, solo lo Stato «fosse depositario della unità politica»²¹. Ciò nondimeno, è qui interessante osservare come le preoccupazioni, decisamente profetiche, espresse da Mortati riguardassero la consistenza numerica (dell'integrazione) e lo sganciamento dai partiti, al fine di differenziare gli interessi rappresentati dal collegio.

Non è però solo il dato del sistema di elezione, ma la complessiva proiezione *repubblicana* che, al di là della denominazione²², l'organo ha – ancorché certo non in via esclusiva - a collegarlo all'assetto autonomistico della Repubblica. La proiezione è infatti sia nazionale sia repubblicana e l'una non può essere, in Costituzione, senza l'altra. Una considerazione del carattere nazionale, menomata però dal richiamo repubblicano, pare all'origine di alcune tra le proposte di riforma che puntano all'elezione diretta del Presidente della Repubblica, proprio per meglio caratterizzarne la funzione nel senso che possa esprimere una rappresentanza *sintetica* della Nazione, al di sopra di parti e partiti²³. La collocazione al di sopra dei partiti non è qui funzionale ad un maggior rispecchiamento del pluralismo delle articolazioni del popolo sovrano, ma a una sua rappresentazione anteriore al pluralismo e quasi depurata dallo

¹⁹ G.G. CARBONI, *Art. 83*, cit., p. 1653; S. BONFIGLIO, *Elezioni presidenziali e composizione del Senato: ipotesi di riforma*, in www.astrid.it.

²⁰ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, cit., pp. 534-535. Un'interessante ripresa di questa proposta di integrare il collegio elettorale con rappresentanze delle formazioni sociali – seppur attraverso l'elezione dei delegati regionali - è recentemente stata formulata da E. ROSSI-L. GORI, *Quirinale, fra i grandi elettori ci sia anche il Terzo settore*, in *Vita*, 18.12.2021.

²¹ G. BERTI, *Manuale di interpretazione costituzionale*, Padova, Cedam, 1994, pp. 365 e 367.

²² La denominazione non appare argomento in sé decisivo. L'art. 92 Cost. definisce anche il Governo come «Governo della Repubblica».

²³ M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 332-333: «Nel medio periodo, poi, la nazionalizzazione e la personalizzazione insite nell'elezione diretta avrebbero rinsaldato il rapporto fra istituzioni e cittadini, limitando l'egemonia e la frequente esorbitanza dei partiti nelle decisioni politico-istituzionali. Visto così, il capo dello Stato avrebbe assunto il ruolo di *Ombudsman* sistemico, "di difensore civico costituzionale, che garantisce la moralità e la trasparenza della vita delle grandi istituzioni"». La tesi cui la citazione si richiama è quella, ben nota, di G. AMATO, *Eleggere il Presidente*, in *Mondoperaio*, 11/1982, p. 4.

stesso²⁴. In Assemblea Costituente, F.S. Nitti, insieme a una componente significativa del pensiero liberale, aveva preso posizione contro l'istituzione delle Regioni, proprio in quanto si definiva «avversario tenace di ogni cosa che possa rompere l'unità spirituale d'Italia»²⁵. Se è cioè vero che, con l'introduzione dell'elezione diretta, si riaffermerebbe l'istanza, già espressa da Mortati nella fase costituente, dello svincolamento del Presidente da uno stretto condizionamento partitico, si correrebbe però il rischio di offuscare il senso del tipo peculiare di unità che la forma repubblicana conferisce alla Nazione. E di ricadere entro uno schema tradizionale di separazione Stato-società che però la Costituzione, protesa verso una democrazia sostanziale, mirava a superare.

Se infatti l'art. 87 affida al Presidente la rappresentanza dell'unità nazionale, la forma dell'unità (e dell'indivisibilità) della Repubblica è espressa (anche) dall'art. 5 della Costituzione, che ne fa il tessuto connettivo di autonomie istituzionali, che si aggiungono alle altre espressioni, di matrice sociale, del pluralismo del popolo sovrano. Della tenuta di questo patto costituzionale il Presidente risponde, per atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, nei casi di alto tradimento, in cui il bene messo a repentaglio sono principalmente proprio l'unità e l'integrità nazionale, e di attentato alla Costituzione, comprensivo naturalmente dell'articolazione autonomistica di cui la Carta fondamentale vuole intrecciata la Repubblica (art. 90). A questi principi fa prioritario riferimento il giuramento di fedeltà alla Repubblica (art. 91) pronunciato dal Presidente dinanzi al Parlamento in seduta comune, ancorché non più integrato dai delegati regionali.

3. Le attribuzioni esercitabili a tutela del principio autonomistico

Occorre ora verificare attraverso quali attribuzioni il Presidente della Repubblica possa farsi custode attivo dell'articolazione autonomistica riconosciuta e promossa dalla Costituzione. Come si potrà verificare, le attribuzioni utilizzabili in questa direzione non mancano, benché la loro concreta incidenza sia stata complessivamente modesta.

In primo luogo, può rilevare l'influenza presidenziale sul potere legislativo a garanzia della costituzionalità della legge²⁶. Promulgazione e messaggi, connessi o meno con l'esercizio del potere di rinvio, sono all'uopo occasioni propizie per riaffermare e difendere il principio autonomistico e le sue concrete declinazioni. Come è ormai acquisito dalla dottrina, il potere

²⁴ G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, Laterza, 2005, p. 35, criticando la dottrina schmittiana, contesta che l'unità del popolo possa essere esito di un'operazione di trascendimento, «in base ad un processo di astrazione e dunque idealizzato, privato di ogni differenziazione al proprio interno e di ogni concreta dialettica storica e materiale»; si evidenzia così il rischio di avere – a valle di questa operazione di trascendimento – un popolo «scarnificato» (*ibidem*, p. 41).

²⁵ Atti Assemblea Costituente, sed. 12.6.1947. Su questa opposizione di parte dei liberali alla costituzionalizzazione delle Regioni, v. S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Roma, Carocci, 2017, p. 30 ss.

²⁶ In larga parte, si possono estendere tali considerazioni all'emanazione dei decreti aventi valore di legge, come sottolineato dalla Corte costituzionale già nella sent. 406/1989: «Fra tali controlli va tuttavia annoverato anche quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell'art. 87, quinto comma, della Costituzione, che è ritenuto di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell'art. 87, terzo comma, della Costituzione».

di rinvio deve fondarsi su interessi superiori a quelli protetti dalla scelta di indirizzo politico. Tra questi deve annoverarsi pacificamente il principio autonomistico. Né può valere l'argomento contrario per cui le Regioni possono tutelare, in modo indipendente, la propria sfera di attribuzioni dinanzi alla Corte, perché l'un controllo non esclude l'altro, né vi si sovrappone in maniera esatta²⁷. Possono esservi certo tra le due forme di tutela elementi di collegamento: il Presidente potrebbe, ad esempio, rimandare alle Camere deliberazioni parlamentari che si pongano in contrasto con precedenti sentenze della Corte costituzionale in tema di autonomia regionale²⁸. Vero è che, in questo caso, il limite del rimedio potrebbe essere ravvisato nella complessivamente modesta propensione autonomistica della stessa Corte. E comunque resterebbe pressoché scoperta la tutela degli enti locali privi di un ricorso diretto alla Consulta e dotati di un potenziale, e ciò nondimeno problematico, accesso mediato. La tutela degli enti locali dinanzi alla Corte è infatti schermata dall'interesse delle Regioni o dello Stato²⁹. In ogni caso, il rinvio presidenziale non può ritenersi assorbito dal possibile ricorso successivo delle Regioni se si considera, come è stato osservato, che «il Capo dello Stato, al contrario della Corte, può tenere conto ed arricchire le sue valutazioni sulle norme costituzionali con considerazioni effettuate alla luce del contesto politico ed istituzionale, di “problemi di fatto” che deriverebbero dall'applicazione della legge»³⁰. Insomma, il Presidente può far valere logiche ulteriori, di funzionalità complessiva del sistema, che difficilmente potrebbero essere rilevate dalla Corte costituzionale su ricorso delle Regioni³¹. In termini diversi, il controllo presidenziale può estendersi a questioni di «merito costituzionale», secondo l'efficace sintesi di A. Ruggeri³².

²⁷ Si pensi infatti anche alla circostanza per cui il Presidente della Repubblica non esercita un analogo controllo preventivo sulla legge regionale.

²⁸ A. BARDUSCO, *Presidente della Repubblica e Regioni*, cit., p. 603.

²⁹ Una rilevazione critica di questo limite in A. SPADARO, *La giustizia costituzionale italiana: da originario «limite» a moderno «strumento» della democrazia (pluralista). Cinque proposte*, in R. BIN-C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 320 ss.; in ottica comparatistica, F. RATTO TRABUCCO, *L'accesso degli enti locali alla giustizia costituzionale a tutela dell'autonomia I casi italiano e spagnolo a confronto*, Roma, Aracne, 2012, p. 125 ss.; P. COSTA, *La Carta europea dell'autonomia locale tra postdemocrazia e iperdemocrazia. Appunti per una rilettura giuridica, alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1/2018, p. 81, con riferimento all'art. 11 della «Carta europea dell'autonomia locale», per il quale «Le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna»; F. PIZZOLATO, *Culture costituenti e Corte costituzionale: il nodo del pluralismo*, in *Diritto e Società*, 4/2019, p. 582.

³⁰ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 162. *Ibidem*, p. 163; v. già S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 69 ss.

³¹ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale*, cit., p. 171; A. BARDUSCO, *Presidente della Repubblica e Regioni*, cit., p. 612: «Il campo di osservazione e di vigilanza del Presidente della Repubblica si estende a tutto il sistema. Inoltre gli interventi del Presidente non dipendono da altro che dall'iniziativa del Presidente stesso. Si può dire, così, che il Presidente della Repubblica serve a scopi di garanzia e di tutela generale dell'assetto Stato-Regioni».

³² A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: note introduttive*, in Id. (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 31; cfr. anche F. GIUFFRÉ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 32 e 55.

Inoltre, il Presidente, custode della Costituzione³³, può intervenire più tempestivamente a tutela dell'ordinamento repubblicano rispetto alla Corte costituzionale³⁴. E, come si è detto, può farlo a garanzia del complessivo sistema delle autonomie (non solo di quelle regionali).

Eppure, alla riprova dell'esperienza, è stato davvero limitato il ricorso del Capo dello Stato al potere di rinvio motivato da esigenze di tutela dell'autonomia regionale e degli enti locali³⁵. Invero, più in generale, modesto è stato l'esercizio del potere di rinvio. Sono pochi i casi qui rilevanti: si ricorda un rinvio del Presidente Ciampi di una legge di iniziativa parlamentare in tema di incompatibilità dei consiglieri regionali (5 novembre 2002), per violazione delle competenze legislative regionali (art. 122), anche se, in questo caso, rilevava – a fondare il rinvio - l'esigenza di coordinamento con un disegno di legge di iniziativa governativa sulla stessa materia. Nell'occasione, il Presidente Ciampi richiamava a supporto una precedente sentenza della Corte: «una recente illuminante sentenza della Corte costituzionale (sentenza 282 del 19-26 giugno 2002) ha affermato che “nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze (in assenza di leggi statali di principio), la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore”».

E poi ha suscitato attenzione il rinvio del Presidente Scalfaro dell'11 agosto 1994 su una legge di conversione di disposizioni urgenti in materia di organizzazione delle unità sanitarie locali per contrasto con l'art. 123 Cost.. Anche in questo caso, a supporto del rinvio, il Presidente ha portato la conferente giurisprudenza della Corte costituzionale.

Più che di tutela, in direzione di controllo sembra prevalentemente orientato il potere presidenziale di cui all'art. 126 Cost. di scioglimento del Consiglio Regionale e di rimozione del Presidente della Giunta che abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione. La disposizione è riferita alle Regioni a statuto ordinario, ma l'istituto è previsto anche negli Statuti speciali³⁶. La dottrina ha molto discusso, dividendosi, sull'attribuzione sostanziale di questo potere e, pur nella varietà di argomenti, si registra uno spostamento nella valutazione prevalente a seguito della riforma costituzionale del 1999 che ha modificato l'art. 126: se infatti, anteriormente a questa, la dottrina maggioritaria propendeva per un potere sostanzialmente governativo, dopo la riforma l'attribuzione presidenziale è stata - ed è - da molti ritenuta preferibile³⁷. Come ha chiarito la Corte costituzionale con la sentenza n. 219 del 2013, «a garanzia

³³ Secondo una ormai classica ricostruzione, per la quale si v. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 63, 83, 190, ma *passim*.

³⁴ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale*, cit., pp. 90-91.

³⁵ <https://www.camera.it/leg18/168>. Lo annotava per primo A. BARDUSCO, *Presidente della Repubblica*, cit., pp. 598-599. Recentissimi e aggiornati i contributi di D. CASANOVA, *Il rinvio presidenziale delle leggi nell'esperienza costituzionale italiana*, in *Nomos*, 1/2022, p. 8 ss., il quale (*ibidem*, p. 38), con riferimento alle Presidenze Napolitano e Mattarella, scrive di «oblio del rinvio»; C. MERLANO, *Quando il Presidente scrive. I messaggi “di accompagnamento” del Capo dello Stato e le loro ricadute sugli equilibri istituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2021.

³⁶ Cfr. gli artt. 33 e 49-bis per il Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'art. 48 per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, l'art. 22 per il Friuli-Venezia Giulia, l'art. 50 per la Sardegna e l'art. 8 della Sicilia.

³⁷ Per una sintetica e documentata ricostruzione del dibattito, v. D. CODUTI, *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, agg., Torino, Utet, 2010, pp. 539-541, il quale peraltro accredita la soluzione dell'atto complesso uguale. Per l'A., resta comunque che il Presidente «potrebbe opporsi all'assunzione del decreto di scioglimento, garantendo le Regioni da un indebito intervento statale» (*ibidem*, p. 541); cfr. anche C. DE FIORES, *Art. 126*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., III, pp. 2497-2498.

dell'autonomia regionale, l'art. 126 Cost. non si limita a confinare il potere sanzionatorio dello Stato, per quanto interessa, alla violazione di specifici obblighi legislativi legittimamente imposti alla Regione ed ai suoi organi, ma consegna ad un decreto motivato del Presidente della Repubblica la decisione di scioglimento e di rimozione, previo parere della Commissione parlamentare costituita per le questioni regionali»³⁸. L'attribuzione del potere al Presidente, previo peraltro parere della Commissione parlamentare (che attende l'attuazione prevista dall'art. 11 della l. cost. 3/2001), è esplicitamente richiamato in chiave di garanzia dell'autonomia della Regione, intesa anzitutto come comunità territoriale³⁹.

Si tratta di un potere che potrebbe essere collocato come ideale *pendant* di quello di cui all'art. 88 Cost., relativo allo scioglimento anticipato delle Camere. Quest'ultimo è ipotizzabile – del tutto teoricamente, visto che mancano riscontri nell'esperienza istituzionale - anche in caso di sistematica violazione, da parte del Parlamento, o di una Camera, delle competenze costituzionali delle autonomie regionali⁴⁰.

Sul piano dei rapporti tra Capo dello Stato ed enti territoriali un potere in cui potrebbe liberamente esprimersi la sensibilità autonomistica del Presidente, pur senza effetti immediati, è quello di esternazione. L'interesse dottrinario accresciuto per questa attribuzione deriva dalla sua attitudine a mettere direttamente in contatto il Capo dello Stato con il corpo sociale⁴¹. L'esposizione diretta, tanto più in particolari occasioni, guadagna efficacia comunicativa, a rischio però di scivolare in una retorica priva di apprezzabili effetti. Il rischio dello scadimento retorico aumenta quando i discorsi siano resi in occasione di giornate celebrative, anziché in concreti passaggi istituzionali che mettano alla prova e a repentaglio il senso e la tenuta del principio autonomistico. Come esempi riconducibili a messaggi circostanziati, precedenti significativi, ai nostri fini, possono essere rinvenuti nel messaggio libero di Scalfaro alle Camere, pronunciato però a difesa soprattutto dell'unità d'Italia (18 settembre 1996, XIII legislatura) al tempo della minaccia secessionistica. Una certa declinazione del principio autonomistico viene qui piuttosto ravvisata come limite, perché ritenuta suscettibile di degenerare in minaccia all'orizzonte unitario. A tutela del principio autonomistico, ha meritato la giusta attenzione della dottrina il messaggio di Pertini contenuto in una lettera inviata al Presidente della Regione Toscana del 29 febbraio 1980⁴².

Venendo a tempi più recenti, è stato dato risalto al discorso tenuto dal Presidente Mattarella in occasione dell'incontro al Palazzo del Quirinale del 4 agosto 2020, di fronte ai delegati designati dai Consigli regionali per la celebrazione dei cinquant'anni dall'avvio delle Regioni a

³⁸ Corsivo aggiunto.

³⁹ R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 168: «non può non rilevarsi (...) un interesse proprio della dimensione della Regione-comunità contrapposta alla Regione-apparato. La responsabilità degli atti in violazione, infatti, deve essere imputata agli organi della Regione-apparato e gli effetti negativi del prodursi di tale grave patologia non possono essere estesi alla Regione-comunità». *Ibidem*, p. 169.

⁴⁰ A. BARDUSCO, *Presidente della Repubblica e Regioni*, cit., pp. 601 e 608-609.

⁴¹ G. SORRENTI, *Prime considerazioni sull'ambivalenza strategica del ruolo di garanzia del Capo dello Stato*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., p. 493; nello stesso volume: M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, p. 177 ss.

⁴² Pubblicata in *Le Regioni*, 1980, 581 ss. Si v. a riguardo il commento di R. BIN, *Il Presidente della Repubblica e la salvaguardia dell'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 1980, p. 577 ss.

statuto ordinario⁴³. In esso, il Presidente ha richiamato i fondamenti costituzionali e valorizzato «il sistema delle conferenze – Stato-Regioni, Stato-Città, Unificata - che ha dimostrato di avere un ruolo di particolare importanza, anche in occasione dell'emergenza sanitaria per contrastare la pandemia che non ha risparmiato il nostro Paese. Questo profilo trova posto, in tutto il suo valore, nel documento presentato, in occasione di questo nostro incontro, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Vi si evoca il principio della leale collaborazione, esplicitamente richiamato all'art. 120 e più volte enunciato dalla Corte costituzionale. Accanto al coordinamento tra Stato e Regioni, che le Conferenze intergovernative sono in grado di assicurare, un ulteriore importante contributo di coordinamento orizzontale è quello offerto dalla Conferenza delle Regioni».

Nel messaggio reso in occasione del giuramento (3 febbraio 2022), il Presidente Mattarella si è rivolto significativamente anche ai delegati regionali. In tale occasione solenne, ha sottolineato il ruolo «cruciale» del Parlamento come «luogo della partecipazione. Il luogo dove si costruisce il consenso attorno alle decisioni che si assumono. Il luogo dove la politica riconosce, valorizza e immette nelle istituzioni ciò che di vivo emerge dalla società civile». Ad esso il Presidente ha subito associato come «decisivo il ruolo e lo spazio delle autonomie. Il pluralismo delle istituzioni, vissuto con spirito di collaborazione – come abbiamo visto nel corso dell'emergenza pandemica – rafforza la democrazia e la società». Nell'auspicare processi riformatori, il Capo dello Stato ha evocato, seppur prudentemente, la riforma dei partiti perché «la qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto. I partiti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali. Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e più indifeso. Deve poter far affidamento sulla politica come modalità civile per esprimere le proprie idee e, insieme, la propria appartenenza alla Repubblica. Il Parlamento ha davanti a sé un compito di grande importanza perché, attraverso nuove regole, può favorire una stagione di partecipazione».

Nell'intervento alla 38° Assemblea ANCI del 9 novembre 2021, il Presidente Mattarella ha riconosciuto l'apporto e anche il sacrificio dei sindaci nel contrasto alla pandemia e sottolineato il ruolo dei Comuni nell'incarnare concretamente il valore costituzionale della solidarietà: «Preziosa si è dimostrata l'articolazione istituzionale del nostro Paese, con le sue tradizioni municipali. I Comuni, le Regioni, le Province, i diversi territori, con le espressioni sociali, con i corpi intermedi, con le piccole e medie imprese accanto alle più grandi, con l'associazionismo, con il volontariato. (...) La tradizione autonomistica in Italia non ha mai ceduto alla tentazione di avere un connotato dissociativo. Al contrario, si è sempre manifestata come fattore di coesione, nel senso che la responsabilità verso l'intera comunità comincia dalle radici». L'interesse del discorso risiede però nell'attenzione riservata al collegamento necessario tra autonomie locali e i livelli istituzionali più elevati, Parlamento e Unione Europea: «i programmi dei

⁴³ <https://www.quirinale.it/elementi/50028.ii> discorso ha ricevuto una particolare attenzione da R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 170 ss.

Comuni d'Italia sono parte di grande rilievo, integrante di un processo di cambiamento che l'Europa intende promuovere, sostenere, e dove possibile accelerare (...) Il riconoscimento del valore del ruolo di chi amministra è parte della dignità delle istituzioni democratiche del nostro Paese. A questo riguardo il Parlamento è impegnato nell'esame di proposte di legge che includono richieste sostenute dall'ANCI anche sul doveroso tema delle responsabilità degli amministratori locali. La Repubblica si nutre delle esperienze delle comunità raccolte nelle autonomie che la animano. Anche per questo, va rivolta attenzione particolare ai sintomi di disaffezione che talvolta si manifestano. La soluzione non consiste in una ulteriore verticalizzazione della vita politica bensì, al contrario, con pazienza, nell'ampliamento delle istanze di partecipazione dei cittadini, a tutti i livelli. (...) Occorre recuperare il consapevole coinvolgimento dei cittadini. E vorrei suggerire cautela nel ricorrere a misure che sembra possano ovviare a difficoltà momentanee e che, tuttavia, inciderebbero sui modelli di partecipazione democratica, accettandone la riduzione di livello. La democrazia è la base della vita della Repubblica: se si indebolisce nella vita dei Comuni – come di ogni livello istituzionale – ne risente l'intera società. I Comuni sono sempre stati ambiti decisivi della vita democratica del nostro Paese e luoghi della sua crescita».

Pur pronunciato entro una cornice celebrativa, e dunque esposto a qualche accentuazione retorica, il discorso merita particolare attenzione, perché coniuga la valorizzazione del ruolo democratico delle autonomie con la necessità della trasmissione delle istanze sociali che, per il tramite della "cinghia" dei Comuni, devono pervenire all'attenzione dei decisori nazionali ed europei. Tra le righe si coglie il *favor* del Presidente per questi collegamenti.

Nell'intervento all'Assemblea ANCI precedente (la 37°, il 17 novembre 2020), questi temi erano già emersi, ma più forte si avvertiva il peso dell'emergenza pandemica. Allora il Presidente riconosceva ai sindaci di essere stati «il presidio più prossimo ai bisogni immediati delle persone, delle famiglie, delle attività imprenditoriali e commerciali in affanno. I Comuni e i loro servizi sono divenuti il primo punto di riferimento e il primo supporto; hanno consentito al sistema delle istituzioni di stare accanto a quanti chiedevano aiuto; hanno contribuito ad arginare le conseguenze sociali della crisi sanitaria. Si è posto in azione un capitale di risorse, di esperienze, di capacità, che dobbiamo alla dedizione con cui tante donne e tanti uomini, come amministratori, pongono al servizio della cittadinanza intelligenza ed energie e lo dobbiamo alla tradizione autonomistica del nostro Paese, che nasce dal sentirsi comunità nell'ambito municipale. (...) I Comuni, storici fondamenti di prossimità, sono anche veicoli di innovazione nella vita amministrativa, sociale ed economica».

Il quadro che si è sinteticamente tracciato mostra come, per quanto con efficacia variabile e complessivamente limitata, le attribuzioni presidenziali possano tradursi in interventi sulle istituzioni repubblicane non solo per equilibrare la forma di governo, ma anche per preservare la forma di Stato e promuoverne la struttura pluralistica. Resta vero che questo intervento è concretamente e inevitabilmente rimesso alla sensibilità del Presidente, in mancanza di un'azione specifica che incida immediatamente sul piano della forma di Stato, se non quella prevista dall'art. 126 Cost.. Tale mancanza è in larga parte effetto della carenza dei canali istituzionali di espressione delle autonomie territoriali sulle dinamiche e sulle decisioni degli organi costituzionali centrali e del Parlamento *in primis*. L'inconcludenza del risalente dibattito

sul Senato delle autonomie e l'inattuazione perfino della soluzione-ponte dell'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴⁴ confinano su di un piano intergovernativo i raccordi inter-istituzionali e, in particolare, sul sistema delle Conferenze Stato-Regioni-autonomie locali. Rispetto a questi organi però non esiste un collegamento istituzionale e un canale strutturato di interlocuzione con il Presidente della Repubblica, nonostante quest'ultimo sia una figura chiave per l'attuazione del principio di leale collaborazione. Su questo piano, *de iure condendo*, pur nella consapevolezza della difficoltà di una soluzione ragionevole, si potrebbe istituire uno strumento di raccordo.

Proprio la posizione cruciale del Capo dello Stato rispetto al principio di leale collaborazione⁴⁵ vale ad avvalorare l'importanza potenziale del Presidente anche per gli equilibri della forma di Stato. Seppur stimolata da ben altre questioni, la sentenza n. 1/2013 della Corte costituzionale ha dato piena conferma di questo nesso. Per la Corte infatti il Capo dello Stato «deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto [...], indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise». Di conseguenza, è necessario «che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali [...] un uso discreto di quello che è stato definito il potere di persuasione, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato». Tali considerazioni si attagliano benissimo anche al rapporto tra centro ed autonomie.

4. Presidente e autonomie territoriali: un nesso da rafforzare

Provando ora a trarre qualche considerazione di sintesi rispetto alla ricostruzione che si è avanzata, si può affacciare, se non un parallelismo, una certa corrispondenza tra la spesso lamentata scarsa considerazione delle autonomie territoriali nella giurisprudenza costituzionale⁴⁶ e la sottovalutazione, teorica e pratica, che si è riscontrata a proposito dei raccordi tra le autonomie medesime e il Presidente della Repubblica. Non a caso, già negli anni Ottanta, il Bardusco – tra i primi a porre espressamente il tema - concludeva la sua analisi scrivendo che «il binomio Presidente della Repubblica-Corte costituzionale opera come un apparato

⁴⁴ Nel progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi, per il resto non particolarmente favorevole alla valorizzazione di Regioni ed enti locali, era prevista l'introduzione di giudici costituzionali di nomina di un Senato delle autonomie.

⁴⁵ V. i cenni in A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, Il Mulino, 2022, pp. 9-10.

⁴⁶ Tra i molti si segnalano i saggi, di taglio critico, di M. CARLI, *Il giudice delle leggi: arbitro o protagonista nei rapporti Stato-Regioni*, in R. BALDUZZI-M. CAVINO-J. LUTHER (a cura di), *La Corte costituzionale vent'anni dopo la svolta*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 197 ss.; S. MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2/2016; S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 95 ss..

complesso; e che da questo apparato dipende il mantenimento degli equilibri Stato-Regioni»⁴⁷. Eppure, da allora, la situazione, nonostante la riforma del titolo V, non ha conosciuto particolari sviluppi.

A ben vedere, l'evoluzione politico-istituzionale rende quel nesso ancora più importante e perfino urgente. Se infatti fino agli anni Settanta si poteva sostenere – con qualche accettabile approssimazione – che i partiti fossero un elemento significativo di raccordo tra il corpo sociale e la sfera istituzionale e il motore di una soddisfacente proiezione del pluralismo sociale in questa ultima, tale rispecchiamento si è nel tempo molto opacizzato. Tanto che ora, sia sul piano dell'esegesi costituzionale, soprattutto dopo la riforma del titolo V, sia su quello delle dinamiche politico-sociali, non può più sostenersi che il Parlamento sia l'espressione istituzionale in cui trova compiuta rappresentazione il popolo sovrano nella pluralità delle sue componenti⁴⁸. In questo quadro, la democrazia costituzionale pluralista ha viepiù bisogno di organi costituzionali «che svolgano anche un ruolo d'integrazione dei quesiti sui principi fondamentali provenienti dalla società civile. Tra essi Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale sono i più importanti, in alcuni casi anche determinanti»⁴⁹. Della Corte si è autorevolmente e suggestivamente parlato in termini di «organo respiratorio della società»⁵⁰ e, da parte di alcuni costituenti, di «volta» avvolgente il pluralismo sociale ed istituzionale⁵¹.

Nella direzione di un potenziamento della capacità di rispecchiamento del pluralismo sociale da parte del sistema istituzionale, l'attuazione dell'art. 11 della l. cost. 3/2001 (richiamato – come si è ricordato - nel discorso del Presidente Mattarella)⁵² e una legge di attuazione dell'art. 49 (a cui il discorso dello stesso Presidente pronunciato in occasione del giuramento ha fatto allusione abbastanza chiara) sono elementi, a Costituzione invariata, che fluidificherebbero il raccordo tra società e sfera istituzionale nel quadro dell'unità repubblicana, su cui, a ben vedere, il ruolo di garanzia attiva e di pungolo del Presidente si è già espresso e su cui è auspicabile si eserciti con ancora maggiore forza in futuro. La natura pluralistica della Repubblica trova infatti rispecchiamento nelle forme (e nei limiti) del patto che tiene insieme le

⁴⁷ A. BARDUSCO, *Presidente della Repubblica e Regioni*, cit., p. 616.

⁴⁸ Molto significativo un passaggio, più che il verso complessivo della decisione, della sent. 106 del 2002 della Corte costituzionale: «il legame Parlamento-sovrani ta popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identit , sicch  la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranit  popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non pu  essere condivisa nella sua assolutezza. (...) L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranit  "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranit  del popolo pu  svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicit  di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali». Una posizione simile, tanto pi  significativa perch  pensata per il contesto politico-costituzionale francese,   elaborata da D. ROUSSEAU, *Radicalizzare la democrazia. Proposte per una rifondazione*, a cura di E. Bottini, trad. it., Napoli, ESI, 2016, p. 29 ss.

⁴⁹ G. DI GENIO, *Presidente della Repubblica e forma di Stato*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., p. 432; con richiamo all'art. 5 Cost., *ibidem*, p. 433.

⁵⁰ P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2017, pp. 98 e 111. Si v. ora l'ampio studio di G. BERGONZINI, *Una Corte costituzionale aperta? Comunicazione partecipazione contraddittorio*, Napoli, Jovene, 2021.

⁵¹ Rinvio a F. PIZZOLATO, *Culture costituenti*, cit., p. 566 ss., a proposito dell'immagine usata da La Pira in Assemblea Costituente.

⁵² R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 176.

espressioni sociali e istituzionali del popolo sovrano⁵³, di cui la Costituzione è la traccia e di cui, appunto, il Presidente è il garante supremo.

Il Presidente è Capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale (art. 87 Cost.). Nella figura del Presidente, il rischio che si intravede è che le ragioni di unità nazionale facciano aggio su quelle dell'autonomia, fino a far immaginare che tra tutela delle autonomie e difesa dell'unità nazionale vi possa essere una contraddizione e che il Capo dello Stato sia chiamato prioritariamente a difendere l'unità *dalle* autonomie. La giurisprudenza costituzionale su unità, indivisibilità e autonomie nella Repubblica ha fatto invero prevalere le ragioni dell'unità⁵⁴, rileggendo in chiave funzionale all'accentramento anche principi di chiaro conio autonomistico⁵⁵, benché non siano mancati passaggi argomentativi di ampio respiro⁵⁶. In questo modo si prospetta un Presidente garante in un senso selettivo, perché incarna prioritariamente le ragioni dell'unità, rispetto a quelle dell'autonomia, come se queste ultime costituissero, in ultima analisi, essenzialmente una minaccia per l'unità medesima. Cruciale diventa pertanto la domanda di fondo se si possa pensare e poi dare forma costituzionale all'unità senza una corrispondente tutela del principio autonomistico⁵⁷. Una corretta prospettazione costituzionalistica di tale questione non può che partire dalla limpida affermazione per cui «la sola unità che il Presidente deve avere a cuore di salvaguardare è (...) quella *secondo Costituzione*»⁵⁸. E, secondo Costituzione, unità e autonomie non solo non sono aspetti separati e incompatibili, ma l'uno vale a precisare l'altro, come già nell'art. 5 Cost.⁵⁹.

Nelle difficoltà a dare un seguito coerente a questa impostazione di principio ci si scontra con una criticità risalente e più ampia, di teoria generale, e cioè come sia possibile, nello Stato moderno e sovrano, concettualizzato a partire dal dispositivo autorizzatorio hobbesiano, pensare insieme l'unità e la pluralità⁶⁰. È ben noto quanto l'unità sia stata lungamente intesa

⁵³ L. RONCHETTI, *L'autonomia e le sue esigenze*, cit., p. 257; ID., *Unità e indivisibilità della Repubblica: la sovranità popolare e l'interdipendenza nel nome della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2018, p. 8 ss.; F. PIZZOLATO, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, Carocci, 2019, p. 26 ss.; ID., *Parlamento e popolo sovrano, dopo il referendum costituzionale*, in *Ordines*, 2/2020, p. 371.

⁵⁴ Si v. soprattutto le sent. 365/2007; 170/2010; 118/2015; 81/2018; 183/2018. Tra le sentenze risalenti, l'orientamento è comprensibilmente ancora più marcato: si v. ad es. la sent. 12/1959 che richiama, a propria volta, la 9/1957: «la Regione, per quanto di estesa autonomia, resta sempre inquadrata nell'unità nazionale e subordinata allo Stato». Una rassegna ragionata delle principali sentenze in G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *federalismi.it*, 7/2018, p. 69 ss.; un tagliente giudizio critico in S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 101: «la Corte non mette in bilanciamento principio di unità e principio di autonomia, e non ne tenta la conciliazione, né l'equilibrio. Compie un giudizio di prevalenza. A favore del principio di unità. È assai dubbio che ciò corrisponda all'ispirazione della Costituzione, nei suoi tratti genetici e nel processo della sua attuazione»; *ibidem*, p. 136, a proposito della deferenza mostrata dalla Corte nei confronti del legislatore della l. 56/2014 (sent. 50/2015).

⁵⁵ Emblematica la sent. 303/2003, sul principio di sussidiarietà.

⁵⁶ Ad esempio, la già richiamata sent. 106/2002.

⁵⁷ F. GIUFFRÉ, *Unità della Repubblica*, cit., p. 1 ss., in termini di teoria generale; e pp. 7-16, con riferimento all'art. 5 Cost.

⁵⁸ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., p. 22.

⁵⁹ R. TONIATTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 178-179; A. MANGIA, *Unità, pluralismo e principi costituzionali*, in Id. (a cura di), *“tutta Italia un giuro uni”*. *Unità, pluralismo e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 17 e 20.

⁶⁰ Fondamentali a riguardo gli studi di G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesi e crisi del concetto*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 22 e 84. Una sintesi delle criticità del rapporto unità-pluralità nello Stato moderno in F. PIZZOLATO, *L'unità del popolo e le autonomie: un problema storico*, in G. COCCO-S. LA PORTA (a cura di), *Il*

come necessaria neutralizzazione politica delle differenze. In Costituzione, invece, repubblicano è il popolo riconosciuto nelle sue espressioni plurali che tracciano forme differenziate – ciascuna con il proprio limite - di esercizio della sovranità⁶¹. In questo senso, i *limiti* (al plurale) che la Costituzione pone non sono al popolo sovrano *tout court*, ma a ciascuna delle *forme* (anch'esse plurali) in cui questo – nelle sue differenti articolazioni - si esprime in rapporto alle altre, in modo che siano preservate la pluralità delle stesse e l'irriducibilità idolatrica del popolo stesso a una volontà singolare. La forma repubblicana sottratta alla revisione costituzionale ha questa ineludibile struttura pluralistica⁶². Nell'espressione giustamente celebre di G. Berti, l'autonomia è la faccia interna della sovranità⁶³. Questa, del resto, è la novità repubblicana, in assenza della quale non si coglierebbe la discontinuità costituzionale, posto che unità e indivisibilità appartenevano al dispositivo concettuale dello Stato moderno e trovavano già posto nello Statuto albertino⁶⁴. Tale discontinuità ha un profilo progressivo, perché funzionale a quella articolata partecipazione dei cittadini verso cui tende l'art. 3, c. II, Cost..

Un'unità siffatta non può essere affidata a - e nemmeno interpretata da - un "solista", ma ha la forma intrinseca del dialogo e l'ambizione di assomigliare a quella cooperazione tra parti plurali cui allude il fondamento costituzionale sul lavoro. Da qui trae luce la funzione essenziale del Presidente, non da direttore d'orchestra (metafora che rischia di suggerire anacronistiche immagini organicistiche e di occultare la conflittualità), ma di garante appunto delle parti differenti e di promotore di una loro dialettica costruttiva. Non si può spingere oltre la valorizzazione della natura di riferimento quasi spirituale del Presidente della Repubblica, secondo l'immagine usata da M. Ruini, a richiamo di una logica di solidarietà nazionale che comprende e valorizza la comunità sociale, e dunque di «"custode" delle precondizioni della convivenza organizzata»⁶⁵. Se nel circuito della forma di governo l'unità nazionale è essenzialmente ricerca di riequilibrio rispetto a possibili abusi maggioritari, nel circuito della forma di Stato, essa è preservazione di questa dialettica dinamica tra unità e autonomie, sociali e istituzionali.

A conclusione di questa riflessione, volta a offrire un contributo all'inquadramento di una dimensione negletta della funzione presidenziale, si può solo affacciare l'ipotesi – invero

pendolo delle autonomie, tra aspirazioni federalistiche e tentazioni di semplificazione. Scritti in onore di Anna Marzanati, Milano, Giuffrè, 2018, p. 213 ss.

⁶¹ Fondamentale resta il saggio di V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana (note preliminari)*, in *Studi in memoria di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1955.

⁶² Su questa posizione, v. almeno U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, 1/1995, p. 20 ss.; S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 40.

⁶³ G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, pp. 277 e 286.

⁶⁴ G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie*, cit., p. 68; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Scritti in onore di Antonio Ruggeri*, IV, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, p. 3118, che sottolinea l'integrazione repubblicana del principio autonomistico rispetto ai principi di unità e indivisibilità, principi cardini già del risorgimento e dell'ordinamento monarchico.

⁶⁵ F. GIUFFRÉ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in F. GIUFFRÉ- I.A. NICOTRA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 9, «il Capo dello Stato assume (...) un ruolo di «garante attivo» dell'ordinamento, promuovendo e coordinando, con varietà di strumenti e scelte discrezionali, l'azione degli altri poteri nell'ottica dei principi costituzionali, nonché la necessaria sintonia tra apparati pubblici, sistema politico e comunità sociale nel segno della solidarietà politica e dell'unità nazionale»; e p. 11 (per l'espressione citata nel testo).

indimostrabile con i soli strumenti del giurista – di una complessiva sottovalutazione dell'importanza delle autonomie nel quadro dei principi costituzionali e dell'idea di democrazia da questi prefigurata. Sembra quasi che quello autonomistico non sia considerato un principio fondamentale e davvero irrinunciabile come gli altri⁶⁶. All'incarnazione e implementazione del principio autonomistico è forse mancato il sostegno di soggettività concrete, in grado di offrire sponda istituzionale all'attivazione civica: quello dei partiti, anzitutto, mai strutturatisi secondo linee interne democratiche e rispettose delle articolazioni territoriali⁶⁷; e quello dell'Unione Europea, di cui a lungo è stata predicata l'"indifferenza" rispetto all'articolazione interna degli Stati.

⁶⁶ Il tentativo della disinvolta "soppressione" delle Province è stato, a riguardo, almeno quanto al modo, una vicenda piuttosto eloquente. Se ne veda la ricostruzione vivacemente critica di S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., p. 123 ss.

⁶⁷ Sottolinea molto questo aspetto, con attenzione alle varie fasi in cui si articola l'evoluzione dei partiti, S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, cit., pp. 3 e 116-122.