

IL DUALISMO RIMOSSO. LA FUNZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANA

Monsieur le Président
Je vous fais une lettre
Que vous lirez peut-être
Si vous avez le temps
Le Deserteur,
Boris Vian
1954

Introduzione ovvero del carattere liquido della forma di governo italiana. – 1. L'Assemblea costituente innanzi al Capo dello Stato tra continuità monarchica e innovazione repubblicana. – 2. La presidenza di Luigi Einaudi e il passaggio da una funzione di garanzia passiva a una di garanzia attiva. – 3. La presidenza di Giovanni Gronchi e la sua difficile ricostruzione: dalla teoria dell'indirizzo costituzionale a quella del reggitore dello Stato. – 4. Da Giovanni Gronchi a Sandro Pertini: oltre i limiti della garanzia attiva. – 5. Francesco Cossiga da Presidente notaio a Presidente anti sistema – 6. La riflessione dottrina durante il settennato di Oscar Luigi Scalfaro. – 7. Il Presidente della Repubblica al tempo del maggioritario: Carlo Azeglio Ciampi. – 8. Il Presidente della Repubblica nella riflessione ai tempi della presidenza di Giorgio Napolitano. – Conclusioni: i forti debiti della figura del Presidente della Repubblica nei confronti dell'istituzione monarchica.

Introduzione ovvero del carattere liquido della forma di governo italiana

Appare arduo per chi si occupa di diritto costituzionale, quali che ne siano i prevalenti interessi, rifuggire, oggi più che mai, dall'interrogarsi in merito all'effettivo funzionamento, nei recenti anni, della forma di governo parlamentare, e circolarmente della forma di stato, quali furono immaginate dai nostri costituenti, disciplinate nella nostra Costituzione e poi rese vive nella concreta vita repubblicana. In queste pagine, il modo in cui è stata letta dalla dottrina la figura del Capo dello Stato è lo specifico angolo di visuale che si è scelto per osservare tali mutamenti. È questa un'istituzione da sempre considerata, per l'assenza di una disciplina costituzionale dettagliata, come problematica, ma la cui rilevanza politica e giuridica, oggi più indubbia che mai, risulta strettamente connessa alla dinamica dei rapporti tra le istituzioni di governo e ai caratteri assunti, nella sua evoluzione, dallo Stato costituzionale.

Gli atti attraverso cui oggi il Capo dello Stato agisce, in particolare le esternazioni, si sostiene da più parti, non sono propriamente atti giuridici, o comunque sono difficilmente riconducibili nel novero degli atti valutabili in termini di validità, ma sono più agevolmente riconducibili alla volontà soggettiva di chi li pone e quindi giudicabili nei termini politici della legittimità. Ecco allora che intorno alla figura del Presidente della Repubblica si registra in modo emblematico una tensione di fondo propria del carattere monocratico dell'istituzione, ma forse anche tipica del contemporaneo esito di processi diffusi di accentuazione dei caratteri "soggettivi" dell'attività di governo e dell'attività politica, intesa in senso ampio, in grado di indebolire la

* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università della Valle d'Aosta [a.mastropaolo@univda.it].

forza normativa degli atti prodotti nel quadro dei processi di legittimazione legale-razionale¹. In ragione di ciò si rileva, oggi più che mai, la tensione tra una legittimazione giuridica del Presidente della Repubblica nel quadro della forma di governo parlamentare delineata dalla costituzione, caratterizzata da una concezione laica del potere statale², e una legittimazione carismatica estranea ai caratteri dello Stato costituzionale quale si è affermato nel corso del ventesimo secolo, ma lontana erede di forme teologiche antiche di legittimazione del potere³, ora nuovamente in auge nei processi di personalizzazione della politica degli ultimi decenni⁴.

L'esercizio dei poteri presidenziali è ritenuto pertanto espressione più di libertà personale che di discrezionalità dell'ufficio, di fatto indebolendo l'istituzione nella sua forma giuridica e facendo leva sui tratti personali "eccezionali" dell'individuo che ricopre l'ufficio, apparentemente intenzionato a rafforzare il consenso sociale intorno al suo operato secondo lo schema freudiano del capo che si costituisce in ideale dell'io. In questa prospettiva il potere di esternazione sembra un utile termometro dell'andamento dell'istituzione, perché consente di misurare la correttezza del funzionamento dei rapporti tra le diverse componenti istituzionali della forma di governo parlamentare delineata dalla nostra Costituzione e sviluppatasi nella pratica repubblicana. È possibile così rispondere a un serie di quesiti di fondo circa le sue trasformazioni strutturali.

La nostra forma di governo, come da più parti rilevato, ha subito indubbiamente dei mutamenti, che non sono stati privi di conseguenze sulla stessa forma di Stato nella misura in cui lo svolgimento della prima è funzionale alla realizzazione della seconda. Negli ultimi anni, con caratteri non dissimili da altri paesi europei a forma di governo parlamentare, il legame Parlamento-governo è andato incontro a una ridefinizione a favore dell'autonomia decisionale del governo⁵, e ancor più del Presidente del Consiglio, rispetto non solo alle intenzioni del costituente, ma anche alla pratica precedente. In questo processo si è assistito alla progressiva presidenzializzazione della forma di governo, nella prassi al di là delle forme⁶, che ha accompagnato il passaggio nel discorso pubblico da una modello di democrazia consensuale a uno di democrazia dell'alternanza⁷, da una democrazia di indirizzo a una democrazia di investitura⁸, da una politica della mediazione a una politica maggioritaria, che ha favorito ampi spazi di autonomia decisionale del capo del governo e dei suoi "consiglieri"⁹. Tutto ciò è seguito alla trasformazione della stessa struttura dei partiti, che in Italia hanno assunto carattere "leggero", basato anche in questo caso sulla fiducia nei confronti di un *leader*, rifuggendo tanto il modello statunitense del partito d'opinione, quanto il modello tedesco del partito a rigida disciplina legislativa¹⁰. I partiti hanno così perso il ruolo di garanti della trasparenza costituzionale per divenire nella migliore delle ipotesi macchine di aggregazione del consenso e di legittimazione dei titolari degli organi di governo¹¹.

Lasciando da canto le proposte di riforma costituzionale avanzate prima del 2006 e riproposte da ultimo nel senso del semipresidenzialismo, per molti versi "paradigmatiche" delle tendenze ideali diffuse, che avrebbe dovuto introdurre quelle sanzioni formali nel senso del "presidenzializzazione" che si ritiene ancora manchino all'ordinamento, non trascurabile in tal senso è stata la riforma elettorale introdotta nel 2005. Pre-

¹ M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, Bozza provvisoria ora in *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico. Atti del XXV convegno annuale Parma*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 11-12.

² A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della repubblica*, in M. LUCIANI e M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 65.

³ Si può peraltro rilevare la non totale estraneità all'istituzione di tali forme di legittimazione nella misura in cui tutti i concetti della moderna dottrina dello Stato non sono altro che concetti teologici secolarizzati. Cfr. C. SCHMITT, *Teologia politica. Quattro capitoli sulla dottrina della sovranità (1922)*, in Id., *Le categorie del "politico". Saggi di teoria politica*, a cura di G. Miglio, P. Schiera, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 61. A questo ritorno di una legittimazione secondo forme antiche non è certo estraneo quanto rilevava John Galbraith nel suo noto aforisma: "Si può formulare la regola che quanto più l'esercizio di un qualunque potere è antico, tanto più apparirà benevolo, mentre quanto più recente ne è l'assunzione, tanto più apparirà innaturale e perfino pericoloso".

⁴ M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, cit., p. 7-8.

⁵ L. CARLASSARE, *Governo, parlamento, Presidente della Repubblica*, Relazione al Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Palermo, 8-10 novembre 2001, in *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Cedam, Padova, 2002, pp. 73-108.

⁶ T. POGUNTKE, P. WEBB, (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press, New York, 2005.

⁷ Sul confronto tra questi modelli A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁸ L. ELIA, *Per una democrazia di investitura e di indirizzo. Proposta per un riordino istituzionale possibile*, in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, pp. 363-382.

⁹ L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica, Lectio doctoralis* pronunciata in occasione del conferimento della *laurea honoris causa* in Scienze politiche dall'Università di Torino, 29 novembre 2005, ora in *Teoria Politica*, 1, p. 5.

¹⁰ P. ALBERTO CAPOTOSTI, *L'Italia delle due Costituzioni*, in www.federalismi.it, n. 17, 2010, p. 2.

¹¹ G. FERRARA, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in www.Costituzionalismo.it, Fascicolo 1, 2013, pp. 3-4.

vedendo l'indicazione nella scheda elettorale del nome del candidato alla Presidenza del Consiglio, tale riforma ha contribuito al rafforzamento della posizione di preminenza del capo del governo nella definizione dell'indirizzo politico, a pieno discapito di un Parlamento ancor più prigioniero nei fatti di un "bipolarismo conflittuale"¹², in quanto essenzialmente artificioso, che ha visto a lungo l'esecutivo incapace di compiere scelte che non fossero espressione degli interessi personali del Presidente del consiglio, ratificate da decisioni assunte a maggioranza in una logica di contrapposizione amico-nemico al di fuori di ogni tradizione parlamentare di mediazione. Nel frattempo, l'opposizione si rivelava carente della forza politica necessaria (oltre che del sostegno giuridico) a riattivare i meccanismi del confronto parlamentare, al di là del debole strumento dell'ostruzionismo, sia pure entro quel modello precario di democrazia dell'alternanza che tanti consensi ha raccolto in passato nel mondo politico e nella riflessione scientifica¹³.

Si è così a lungo andare determinata una situazione di stallo sbloccatasi solo grazie alle pressioni internazionali che hanno spinto il governo Berlusconi alle dimissioni e il Presidente Napolitano a promuovere la formazione di un "governo del Presidente" guidato da Mario Monti, appositamente nominato Senatore a vita. Salvo poi riproporsi, una situazione cosiffatta, in occasione delle nuove elezioni del Presidente della Repubblica e della formazione del governo Letta.

A questa evoluzione si è accompagnata un'altra tendenza-differente, ma spesso con essa confusa comune ai paesi occidentali, a ricercare conforto, innanzi alle difficoltà del dibattito pubblico e più in generale innanzi alla frammentazione e dispersione dei centri del potere decisionale¹⁴, in figure d'autorità carismatica ritenute capaci di dirimere tra il bene e il male in modo univoco¹⁵. Così anche, nel nostro paese, innanzi al blocco di forze politiche non solo incapaci di immaginare linee politiche, ma anche propriamente impotenti, il Presidente della Repubblica si è sentito "costretto" ad aumentare il numero e la forza dei suoi interventi¹⁶, in crescita con forme differenti sin dai tempi della presidenza Cossiga, per non dire dai tempi di Pertini¹⁷. Le dichiarazioni pubbliche, espressione del potere di cosiddetto di esternazione, hanno, in questo quadro, per alcuni versi non del tutto nuovo nella storia repubblicana, assunto un rilievo originale, connesso alla disgregazione della capacità di elaborazione politica dei partiti e alla personalizzazione della lotta politica¹⁸, cui da ultimo Napolitano stesso non è riuscito a sottrarsi, nonostante le numerose petizioni di principio¹⁹. Si è determinata pertanto "una forma di supplenza presidenziale del Parlamento"²⁰ che sembra aver portato il potere di esternazione ad assumere i tratti di una nuova convenzione, se non proprio di una consuetudine, che trascende l'eccezionalità che ne aveva accompagnato la definizione in dottrina²¹. Di fronte a un Parlamento a tratti "paralizzato", ma pur sempre e inevitabilmente rappresentativo secondo i consolidati schemi repubblicani, e rispetto a un esecutivo non sempre compatto intorno alla *leadership* del Presidente del consiglio, di-

¹² V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubettino, Soveria Mannelli (Cz), 2007, p. 154.

¹³ Si è anche parlato di un bipolarismo "malato" e "anomalo". Cfr. E. CHELI, *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente. Tavola rotonda*, in A. D'ANDREA, a cura di, *Il Governo sopra tutto. Cattiva politica e costituzione*, Bibliofabbrica, Brescia, 2009, p. 45.

¹⁴ A conferma di ciò sembra porsi un emblematico titolo del *New York Times* che in uno dei suoi noti profili del sabato ha definito Napolitano "Italy's Quiet Power Broker". L'articolo, pubblicato il 2/12/2011, può essere letto qui: <http://www.nytimes.com/2011/12/03/world/europe/president-giorgio-napolitano-italys-quiet-power-broker.html?pagewanted=all&r=0>

¹⁵ Si veda tra i tanti interventi sui giornali E. Galli della Loggia: "Il patriottismo, infatti, ha un forte bisogno di una figura simbolica di riferimento, la quale, come è ovvio, non rappresenti però «una parte» bensì un «tutto»; e quanto più la trova tanto più esso è in grado di svilupparsi. In Giorgio Napolitano, evidentemente, quella figura di riferimento il nuovo patriottismo italiano sente di averla trovata. Così come, dall'altra parte, la presidenza della Repubblica, già con Ciampi e poi adesso ancora di più con Napolitano, ha cominciato a trovare nel patriottismo la sua propria ideologia di riferimento. E anche questa non è certo una novità dappoco". In "La supplenza necessaria. Quirinale, metamorfosi di un ruolo" (*Corriere della sera*, 13/5/2011).

¹⁶ M. C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2007, pp. 611-614.

¹⁷ In generale sulla prassi presidenziale nella forma di governo si veda C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi recente*, in *Annali di diritto costituzionale. La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera, T. F. Giupponi, Bologna, Bononia University Press, 2008. In relazione alla situazione italiana S. FABBRINI parla di un "semipresidenzialismo con governo di partito residuale" in *Tra pressioni e veti: il cambiamento politico in Italia*, Laterza, Roma-Bari, 2000, p. 89.

¹⁸ M. C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, cit.

¹⁹ Inquietanti in tal senso le conclusioni che trae Ilvo Diamanti: "Così ci avviamo a un futuro-prossimo-già-iniziato: senza leader e senza partiti. Ciò spiega il ruolo assunto dal Presidente Napolitano. L'unico leader che goda di fiducia - in questo sistema privo di leader e di partiti. Per propri meriti "personali", ma anche perché non ha partito. Da ciò il paradosso della nostra Repubblica - fondata dai partiti e ridisegnata dai partiti "personali". Oggi è divenuta una Repubblica presidenziale. Di fatto" (*La Repubblica*, 1/8/2011).

²⁰ G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò di cui non si deve parlare, si deve tacere"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 54 (2009), n. 5, pp. 3999-4014.

²¹ Si parla in proposito di una "sovraesposizione" presidenziale. Cfr. M. MANETTI, *I due presidenti: il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2007, p. 183.

rettamente legittimato dall'elettorato in forza dei caratteri del sistema elettorale²², si è collocato così per lungo tempo un Presidente della Repubblica talvolta in affanno per il ruolo che ritiene di dover svolgere, che ha agito e ancor oggi agisce rivendicando a un tempo il rispetto della Costituzione e un legame forte con l'opinione pubblica, il suo compito istituzionale e la sua responsabilità politica. Sono pretese, queste ultime, che hanno condotto a comportamenti apparentemente contraddittori per cui il Presidente invoca, ricorrendo frequentemente proprio a dichiarazioni pubbliche informali, l'osservanza dei principi costituzionali, ma si affida a esse anche per intervenire nel circuito, disciplinato dal diritto, delle decisioni politiche²³.

Indubbiamente la sfera d'influenza del Presidente della Repubblica si è, nonostante le aspettative, notevolmente ampliata con il passaggio dal parlamentarismo compromissorio a quello a vocazione maggioritaria, nonostante sembrasse al contrario doversi ridurre a una più indefinita attività di *moral suasion*, volta a contenere, nello spazio di un'attesa democrazia dell'alternanza, con l'esercizio di poteri garanzia e di controllo, il maggior peso ottenuto dalla maggioranza attraverso il nuovo sistema elettorale²⁴. Ciò ha, non a caso, alimentato un dibattito su supposte fuoriuscite dai limiti costituzionali del ruolo²⁵, sulla trasformazione "di fatto" della nostra forma di governo, sulla necessità per il paese di una riforma in tal senso²⁶, sul ruolo del Presidente della Repubblica e del Presidente del consiglio²⁷, discussioni che hanno accompagnato, in campo giuridico, i dibattiti politologici sulla personalizzazione della politica²⁸. Questa evoluzione ha indotto parte della dottrina a evocare l'idea che fu di Esposito²⁹, del Presidente della Repubblica come supremo reggitore dello Stato nei periodi di crisi³⁰. Secondo questa tesi, innanzi alla crisi del sistema politico l'espansione dei poteri del Presidente è giustificata, anzi necessaria³¹. È il prodotto del suo farsi garante della continuità statale se non proprio delle stesse istituzioni democratiche.

Premessa indispensabile di questo lavoro è un atto di fiducia nella pretesa della scienza costituzionale di offrire strumenti utili ad affrontare le questioni poste dalla dinamica dello scontro politico, ideologico ed economico. Solo rifuggendo un'idea volontaristica e sentimentale della Costituzione, è possibile rintracciare una disciplina efficace nelle norme in essa contenute, le quali non si collocano in un Olimpo intangibile, ma sono il prodotto a loro volta di una politica alta, la politica costituzionale.

Ciò posto, le domande cui s'intende dare risposta sono essenzialmente tre: in che modo la figura del Capo dello Stato è stata interpretata dalla dottrina e come le ricostruzioni dell'istituzione si sono collocate storicamente nell'evoluzione costituzionale repubblicana. Dietro questo interrogativo se ne cela in realtà un altro più profondo relativo alla tenuta delle istituzioni così come sono state inquadrate dal diritto costituzionale nel corso del secolo scorso.

In via preliminare è mio proposito a tal fine ricostruire quale è il "posto" del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale. La risposta a queste domande ha trovato formulazioni differenti nella dottrina costituzionalistica, le quali muovono dalla stessa definizione del posto del Presidente della Repubblica e dal rapporto che quest'ultimo instaura con gli altri organi costituzionali, ma anche con il sistema politico. Un

²² Come si ricorda in A. D'ANDREA, *Attentato alla costituzione? Quali garanzie per i cittadini? Quali i poteri del Presidente della Repubblica a garanzia delle istituzioni repubblicane?*, in www.forumcostituzionale.it, 10/7/2011, p. 8.

²³ Sul punto M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in www.rivistaaic.it, 1, 2011, 30/11/2010, p. 10.

²⁴ E. CHELLI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di L. ELIA*, a cura di A. Pace, vol. II, Milano, Giuffrè, 1999, p. 311.

²⁵ "La grande popolarità che può discendere da questo interventismo del Presidente della Repubblica, specialmente se le sue esternazioni cercando di venire incontro, di volta in volta, alla sensibilità dell'opinione pubblica... può essere pericolosa e induce a una riflessione di più lungo respiro. Questo tipo di popolarità, infatti, alimenta ed è alimentata da un'aspettativa politica che porta a pretendere con insistenza sempre maggiore da parte del capo dello stato risposte che dovrebbero invece venire dal circuito politico, al punto che questi, per assecondare la crescente aspettativa, finisce – suo malgrado – per danneggiare la dimensione *super partes* del ruolo di garanzia". Cfr. A. D'ANDREA, *Attentato alla costituzione? Quali garanzie per i cittadini?*, cit., p. 7.

²⁶ M. VILLONE, *Il Presidente eletto e la "forma repubblicana"*, in *Costituzionalismo.it*, 2010. Si possono qui ricordare le parole di Francesco Cossiga quando chiamato a commentare il comportamento di Scalfaro definiva il nostro un regime un semipresidenziale accentuato, concludendo che: "Il problema non è se il Colle ha deragliato, ma è che occorre sancire con delle regole quella che è già una situazione di fatto. Ecco perché avevo insistito per una grande operazione culturale, come la Costituente". Cfr. M. BREDI, *Intervista. Cossiga: questo è già semipresidenzialismo*, in *Corriere della sera*, 11/3/1997. Ma anche G. Rebuffa a metà anni '90 sosteneva che il nostro sistema si era avviato verso un "presidenzialismo atipico" nel suo *Elogio del presidenzialismo*, Ideazione, Roma, 1996.

²⁷ F. AMORETTI, D. GIANNONE, *La presidenzializzazione contesa. Dinamiche simboliche e istituzionali tra il capo dello stato e il leader dell'esecutivo*, Paper presentato al XXV Convegno SISP, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Studi su Politica, Diritto e Società "Gaetano Mosca", 8 - 10 settembre 2011.

²⁸ L. ELIA, *La presidenzializzazione della politica*, cit.

²⁹ C. ESPOSITO, "Capo dello stato", in *Enciclopedia del diritto*, VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 237 ora in C. ESPOSITO, *Diritto costituzionale vivente, Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Giuffrè, Milano, 1992.

³⁰ A. DI GIOVINE, *op. cit.*, p. 77.

³¹ R. GUASTINI, *Teoria ed ideologia della funzione presidenziale*, in www.rivistaaic.it, 2008.

elemento sembra emergere dalla lettura in chiave storica delle interpretazioni offerte della figura presidenziale. Lo stretto legame con i caratteri delle singole figure che si sono succedute alla carica: gli studiosi innanzi alle singole personalità hanno di volta in volta preso una posizione “partigiana”, scegliendo in definitiva da che parte stare.

Al contempo però in queste letture sembra emergere qualche cosa d'altro.

1. L'Assemblea costituente innanzi al Capo dello Stato tra continuità monarchica e innovazione repubblicana

La ricostruzione in termini squisitamente astratti, muovendo dalle sole regole scritte, del posto occupato dal Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale porterebbe poco lontano, anche sforzandosi di “cavare sangue” dalle disposizioni costituzionali. Ciò perché ogni istituzione, come è stato correttamente osservato, risulta da un complesso di elementi solo in parte riconducibili alle regole scritte in Costituzione. Un corretto approccio ricostruttivo alle istituzioni deve dare giusto rilievo anche ad altri aspetti di carattere non eminentemente giuridico, non dimenticando tuttavia il rischio di svuotare le regole giuridiche di ogni normatività ove si piegasse il diritto costituzionale a scienza descrittiva dell'esistente o, alla meglio, cadendo nell'errore di attribuire alla prassi il valore assoluto di precedente o di regola non scritta ogni qual volta si registri uno iato tra essere e dover essere. Il rischio è in particolar modo evidente riguardo all'istituzione presidenziale, rispetto alla quale è pressoché inevitabile che la personalità di colui che *pro tempore* ricopre la carica, unitamente alla congiuntura politica – entrambi elementi irripetibili – condizionino le interpretazioni dottrinarie.

Proprio allo scopo di sfuggire a questa trappola ci si propone qui di ripercorrere le diverse interpretazioni offerte della figura del Presidente della Repubblica dando conto del momento in cui furono proposte, provando a rintracciare nel lungo periodo, al di sotto dei fattori contingenti, i principi normativi profondi che governano l'istituzione.

Il punto di partenza non può non essere il dibattito che ebbe luogo in sede costituente, allorché furono elaborati in regole costituzionali scritte i principi di cui si erano fatte portatrici le forze uscite vittoriose dalla guerra di liberazione. Fatto ciò si potrà dare conto delle riflessioni sviluppate in seguito innanzi ai diversi modi di interpretare il proprio ruolo offerte da ciascun presidente nella pratica della forma di governo.

Se la forma di governo parlamentare si era realizzata al di fuori del diritto scritto nel corso del diciannovesimo secolo, nelle costituzioni che l'accosero all'indomani del secondo conflitto mondiale essa ricevette un'accurata disciplina. Le nuove costituzioni dettarono regole che prima non avevano trovato formulazione esplicita, disciplinando con norme giuridiche le relazioni tra organi costituzionali che in precedenza si conformavano a regole convenzionali e consuetudinarie. Il risultato fu una più esatta rispondenza dei testi costituzionali alla realtà dei rapporti tra le forze politiche in quel momento con una conseguente organizzazione normativa del potere che era inevitabilmente riflesso di una specifica visione dei rapporti sociali. In sede costituente, com'è sempre ricordato dalla riflessione scientifica, si scelse di dare un assetto di governo al nostro paese che consentisse di pacificare la forte conflittualità tra le diverse opzioni ideologiche rappresentate dai partiti in assemblea dopo le elezioni del 1946, svoltesi applicando un sistema elettorale di tipo rigorosamente proporzionale. In un contesto politico e sociale poco omogeneo quale era quello emerso dalla seconda guerra mondiale, fu disegnato pertanto un regime a forte centralità parlamentare, in cui l'esecutivo si trovava in una posizione di subalternità, sulla base del vincolo costruito intorno all'art. 94³², accogliendo

³² Con queste parole Meuccio Ruini commentava la scelta nella sua relazione al progetto: “Vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della costituzione: il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari ed antidemocratici. Si sono a tale scopo evitati due opposti sistemi.

Anzitutto: il primato dell'esecutivo, che ebbe nel fascismo l'espressione più spinta. Non si può dire che appartenga a questo tipo il sistema presidenziale, che fa buona prova negli Stati Uniti d'America, con un Capo dello Stato che è anche Capo del governo ed ha ampi poteri, ma non sembra poter essere trasferito da noi, che non abbiamo la forma federale, né altri elementi — d'equilibrio col Congresso, d'avvicendamento di due grandi partiti — che accompagnano quel sistema nella Repubblica dalla bandiera stellata. Vi è in Europa una resistenza irreducibile al governo presidenziale, per il temuto spettro del cesarismo, ed anche per il convincimento (e noi non dobbiamo abbandonarlo, ma valorizzarlo), che il governo di gabinetto abbia diretta radice nella fiducia parlamentare.

Si è d'altra parte evitato il pericolo di mettersi nel piano inclinato del governo d'assemblea. Ha l'apparenza d'un sillogismo la tesi che, poiché la sorgente di sovranità è unica, nel popolo, ed unica deve esserne la delegazione, ogni potere si concentra nel Parlamento, e gli altri organi, il Governo, il Capo dello Stato, la Magistratura, ne sono il comitato o i commessi ed agenti d'esecuzione. Si nega con ciò la possibilità di forme molteplici e diverse di espressione della sovranità popolare; e si lascia cadere quel tessuto costitu-

nell'ordinamento la forma di governo parlamentare, che, di fatto, si era già imposta nella pratica statutaria attraverso l'affermazione politica del rapporto di fiducia³³, che ora diveniva lo strumento giuridico necessario a rendere effettiva l'opzione democratico-repubblicana³⁴. Questa scelta, sancita dall'approvazione del celebre ordine del giorno Perassi nel settembre del 1946, non affatto ignorava i rischi di degenerazione del parlamentarismo, ma intendeva scongiurarli tramite l'adozione di correttivi costituzionali idonei a garantire la stabilità dei governi.

In quest'assetto la figura del Presidente della Repubblica, seppur costruita in continuità con l'istituto monarchico³⁵, ma privata del principio di legittimazione dinastico³⁶, fu secolarizzata e spersonalizzata in misura ancor più consistente di quanto non fosse avvenuto di fatto con il passaggio alla monarchia costituzionale. In ragione dell'opzione fermamente repubblicana posta alla base del nuovo sistema costituzionale³⁷, la figura del Presidente della Repubblica fu infatti giuridicamente svuotata dei caratteri, anche solo potenziali³⁸, di organo di vertice del potere esecutivo³⁹. È certo del resto che i costituenti non volevano più la monarchia, ritenuta da colpevole di aver imposto nell'ottobre del 1922 al Parlamento la propria volontà.

zionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che — anche se la formula di Montesquieu è in parte superata — ha costituito una conquista ed un presidio di libertà. Il governo d'assemblea — lo dice Robespierre — non può essere che di momenti eccezionali e rivoluzionari; bisogna, quando è possibile, e noi aneliamo alla normalità, instaurare un «regime costituzionale», a cui Robespierre aspirava, al di là della Convenzione. «Un governo d'assemblea — dice Proudhon — è non meno temibile del governo d'un despota; vi è di più che manca la responsabilità». Cfr. 6 febbraio 1947.

³³ La disciplina del conferimento della fiducia prevista dall'art. 94 trae ispirazione dal corrispondente art. 44 della Costituzione turca del 1924.

³⁴ La riflessione sul punto è in effetti risalente: cfr. H. J. LASKI, *Parliamentary government in England: a commentary*, The Viking press, London, 1938; in Italia G. GUARINO affermava che: «la fiducia reciproca tra le parti, che è il fondamento dello ordinamento inglese, manca assolutamente in alcuni paesi del continente... Tipici tra questi l'Italia e la Francia. Qui i partiti rappresentano concezioni antitetiche della vita e dell'organizzazione sociale... Inoltre il regime parlamentare lo si è avuto nelle forme più varie e nelle condizioni le più diverse; ma questa è la prima volta che esso funziona alla presenza di una società non omogenea, anzi dichiaratamente divisa... Per le stesse ragioni il parlamentarismo instaurato non può identificarsi con il parlamentarismo maggioritario. Questo presuppone, nella misura più grande, la fiducia tra le parti. Qui, invece, nella misura più grande, v'è il sospetto l'inimicizia... Questo fatto pone alla scienza un lavoro immenso. Esso fa sì che tutte le norme e gli istituti finora noti del parlamentarismo vengano a trovarsi privi del loro fondamento, che consisteva appunto o nel principio liberale della discussione o in quello maggioritario»: cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1948, pp. 20-23; sugli stessi temi cfr. G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, pp. 113 e ss.

³⁵ L'articolo che esprime in modo più diretto questa continuità istituzionale è certo l'art. 87. In particolare il primo comma laddove si qualifica il Presidente della Repubblica come capo dello stato e rappresentante dell'unità nazionale. Il primo attributo è fortemente debitore nei confronti delle concezioni antiche del potere. Il problema fu rilevato in Assemblea costituente tanto che si mutò l'intestazione del Titolo rispetto al progetto da «Il Capo dello Stato» a «Il Presidente della Repubblica». E non mancò chi come Luigi Preti propose di sopprimere la qualifica anche dagli articoli: «Ora, questa dizione non mi sembra caratteristica delle nuove Costituzioni democratiche. A mio avviso essa era spiegabile quando il cosiddetto Capo dello Stato era in effetto l'organo sovrano: è questa infatti una dizione ereditata dalla monarchia costituzionale ottocentesca. Oggi, secondo me, non si può giuridicamente parlare di Capo dello Stato, in quanto l'organo preminente nello Stato è, come tutti sanno, il Parlamento. Al di fuori di esso non vi è un «capo», ed è a ragione perciò, che nella Costituzione francese non si parla di Capo dello Stato, ma sempre e solamente di Presidente della Repubblica». Proposta infine respinta sulla base dell'argomento sostenuto da Egidio Tosato: «Io vorrei osservare all'onorevole Preti che si potrà discutere circa il contenuto dei poteri che rientrano nell'ambito della competenza del Capo dello Stato; ma in ogni Stato evidentemente e necessariamente esiste un Capo dello Stato. Sia questo Capo dello Stato un organo collegiale, sia esso un organo individuale, sempre comunque si manifesta la necessità di un Capo dello Stato, che, in certo senso, riassume e dichiara all'esterno gli atti più salienti degli organi costituzionali dello Stato, quali sono appunto la deliberazione di guerra, l'approvazione di una legge, ecc.». Cfr. 22 ottobre 1947.

³⁶ La costruzione della figura del Presidente della Repubblica avvenne sul modello francese della Costituzione del 1875 che aveva sostituito a un monarca ereditario un monarca elettivo e temporaneo, che doveva avere scarsa influenza nella vita politica del Paese.

³⁷ Anche se «Già il Presidente della Repubblica che funge da capo dello Stato è un elemento espressamente monarchico. Da un punto di vista rigorosamente democratico non vi è posto alcuno per un simile organo, anzi, l'idea di un vertice dello Stato rappresentato da un singolo uomo è in contraddizione con l'idea del dominio del popolo. Soltanto l'abitudine alla forma monarchica fa apparire un capo dello Stato come un organo necessario. Le funzioni che solitamente costituiscono la sua competenza, come la nomina di ministri e funzionari, la rappresentanza all'estero, etc., non devono essere necessariamente riunite in un solo organo: infatti, sono possibili anche repubbliche senza un capo di Stato vero e proprio». Cfr. H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2013, p. 803.

³⁸ Nel periodo statutario la forma di governo parlamentare ammetteva che il Re potesse espandere il proprio potere in situazioni eccezionali. Il sistema prevedeva due centri di potere potenzialmente concorrenti. L'espansione del potere del re oltre i limiti fissati dalle convenzioni si realizzò diverse volte nel periodo statutario: basti ricordare il ruolo svolto dalla Corona nel 1915 per favorire l'intervento in guerra o ancora la nomina di Mussolini dopo la marcia su Roma nel 1922.

³⁹ In proposito è molto interessante l'intervento in Assemblea costituente sul Capo dello Stato dell'on. Edoardo Clerici l'11 settembre 1947 il quale sottolinea l'inevitabile continuità istituzionale tra Capo dello Stato monarchico e Capo dello Stato repubblicano tanto da augurarsi il superamento della figura stessa: «Se mi fosse dato di sostenere delle idee mie personali — non so con quale successo — direi che forse si poteva andare anche oltre, direi che forse si poteva anche arrivare al Governo direttoriale — Governo direttoriale al quale si arriverà forse nei decenni venturi — in cui la figura del Capo dello Stato è praticamente annullata. *In fondo, il Capo dello Stato distinto dal Capo del Governo ha sempre, se vogliamo, qualche cosa del re.* Dice Tito Livio che il segno dell'abolizione della mo-

Volendo tratteggiare i caratteri della nuova figura di capo dello Stato è inevitabile iniziare dando conto delle parole pronunciate da Meuccio Ruini, all'inizio del febbraio del 1947, nella sua relazione all'Assemblea sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana:

il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale della Repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale [...] Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente attribuite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua⁴⁰.

Come si evince da queste parole, forse un po' ridondanti per le nostre orecchie contemporanee, al Presidente della Repubblica si volevano riconoscere, e furono riconosciuti, poteri attivi riconducibili al più generale fine della razionalizzazione del sistema⁴¹, volti cioè a favorire la stabilità costituzionale senza annullare gli esiti politici della conflittualità parlamentare⁴², in definitiva destinati a consentire alle maggioranze di governo l'attuazione dell'indirizzo politico senza però interferire con essa⁴³. Al tempo stesso, tuttavia, nel momento in cui si decise di introdurre tale figura istituzionale nell'assetto repubblicano si scelse anche di riconoscere al Presidente della Repubblica il ruolo che era stato tipico dell'istituzione regale: quello di impersonare l'unità e la continuità dello Stato. Egli perciò, in quanto organo monocratico, è dalla disciplina costituzionale chiamato a esprimere la volontà unitaria dello Stato sia verso l'interno sia verso l'esterno, sia dal punto di vista simbolico, sia dal punto di vista giuridico.

narchia in Roma fu che non vi era più nessuna autorità individuale: per ciò due furono voluti i consoli, sempre molteplice ogni magistratura.

In Svizzera si ha l'esempio tipico del regime direttoriale, e colà il Capo dello Stato si confonde e si identifica con il Presidente del Consiglio; esso non ha alcuna prerogativa particolare, tranne forse qualche migliaio di franchi di più all'anno di stipendio, non ha alcuna residenza ufficiale, alcun apparato; sta a casa sua e paga il tram e il treno quando viaggia, come ogni altro cittadino [...]

Ora in Svizzera si è abolito, in certo senso, l'istituto del Capo dello Stato, o, per dir più esattamente, di un Capo dello Stato distinto e diverso dal capo del Governo. Né si è mai sentito, dal 1848 ad oggi, il bisogno di un istituto considerato superato e superfluo. Ed io credo che tale sarà il regime delle future repubbliche. Questa in ogni modo è una preferenza, è una opinione mia personale; e considero il problema ancora immaturo. Quello che deve però evitarsi si è di dare un rilievo eccessivo al Presidente della Repubblica, ed evitare velleità possibili sempre di governi personali. Fu detto che se eletto dall'Assemblea, non si vedranno nella Presidenza della Repubblica spiccate personalità; ed è poco probabile che saranno eletti all'alta carica sia *leaders* dei vari partiti, sia uomini di eccezionale valore e di eccezionale autorità personale. Ciò avverrà di sicuro nella Repubblica italiana come accadde costantemente in quella francese" (corsivo mio). Sui problemi di compatibilità tra la figura del Capo dello Stato e i regimi repubblicani si veda E. GORDON, *La responsabilité du chef de l'Etat dans la pratique constitutionnelle récente*, Sirey, Paris, 1931, pp. 46 e ss.; Id., *Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du chef de l'État*, Sirey, Paris, 1932, pp. 122 e ss., ma anche L. DUGUIT, *Études de droit public*, 2, *L'État: les gouvernants et les agents*, A. Fontemoing, Paris, 1903, p. 324.

⁴⁰ Cfr. 6 febbraio 1947. Anche Egidio Tosato nell'intervenire nel dibattito tra chi voleva un Presidente forte e chi voleva un Presidente debole affermava che: "Nella forma di Governo parlamentare, il Capo dello Stato ha, indubbiamente, una sua funzione: questa funzione non è soltanto rappresentativa, né importa la possibilità di partecipare effettivamente ad atti di Governo dello Stato, facendo sentire direttamente, ma decisamente, la sua voce. Ha, tuttavia, una funzione essenziale, quella di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo il piano costituzionale.

Non è una funzione irrilevante, ma essenziale, che corrisponde a tutta la struttura vera e propria del Governo parlamentare.

In fondo, il Governo parlamentare si costruisce in questo modo: alla base sta il popolo, dal popolo derivano direttamente i corpi rappresentativi e, mediamente, deriva il Governo. L'una e l'altra Camera e il Governo rappresentano ugualmente il popolo. Possono sorgere conflitti fra il Governo e le Camere, fra le Camere e il popolo, fra il Governo e il popolo: chi mantiene il regolare funzionamento di questo sistema in uniformità alla volontà popolare? Ecco la funzione essenziale del Capo dello Stato". Cfr. 19 settembre 1947. Sempre Tosato riconosceva al Presidente della Repubblica "una funzione fondamentale di tutore e di guardiano della Costituzione" (22 ottobre 1947) e gli attribuiva il compito assieme alla Corte costituzionale "di salvaguardare e di tutelare l'osservanza della Costituzione nello svolgimento dell'attività degli organi costituzionali" (23 ottobre 1947).

⁴¹ Si trattava di un elemento di novità rispetto alla precedente prassi statutaria.

⁴² È Leopoldo Elia, nel suo scritto sulle forme di governo a ricordare che le norme costituzionali in materia sono, entro certi limiti, a fattispecie aperta, suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate da regole convenzionali che a esso fanno capo. Cfr. L. ELIA, *Le forme di governo*, ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, p. 174.

⁴³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, Cedam, Padova, 1967, pp. 556 e ss.

Da un lato, in sede costituente, si riaffermarono quei principi che si erano sviluppati nella prassi statutaria d'irresponsabilità politica⁴⁴ e, conseguentemente, di controfirma⁴⁵, che in certa misura riconoscevano la discendenza istituzionale tra re e Presidente della Repubblica⁴⁶ e costituivano una garanzia di irreversibilità del processo di superamento della monarchia, sancito dal referendum istituzionale. Dal lato opposto furono attribuiti al Capo dello Stato poteri il cui significato risultava sì in parte rinnovato nell'assetto di governo parlamentare delineato dalla Costituzione repubblicana, ma comunque volti a garantire la continuità e l'unità dell'ordinamento statale⁴⁷: si trattava in particolare del potere di nomina del Presidente del Consiglio (art. 92), del potere di scioglimento anticipato (art. 88), del potere di rinvio delle leggi (art. 74), ma anche della partecipazione a organi collegiali volti a garantire la cosiddetta "Costituzione dei poteri"⁴⁸.

Innanzitutto alla forza virtuale che si annida all'interno dell'istituzione, la disciplina costituzionale non cela per nulla una certa preoccupazione, la cui ampiezza è testimoniata dagli stessi dibattiti sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica. È importante ricordare, in proposito, che si affermò, nel corso della discussione, il principio secondo cui il Presidente della Repubblica era di sicuro il rappresentante dell'unità nazionale, ma non toccava a lui il compito di verificare l'armonia tra elettori ed eletti. Egli non era assolutamente chiamato a rappresentare il popolo contro gli altri organi costituzionali, mentre piuttosto gli doveva

⁴⁴ L'art. 90 Cost. afferma che il Presidente non è responsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni. Tale irresponsabilità è però diversa da quella dei monarchi. Questa deriva dal carattere sacro dell'istituzione secondo il principio per cui «il re non può sbagliare», quella è invece un'irresponsabilità limitata nel tempo e nel contenuto, da cui discende il divieto di riferire al Presidente ogni critica agli atti cui partecipa. Tale divieto ha perso di forza negli ultimi anni laddove da più parti si sono sempre più di sovente imputati atti del governo al Presidente della Repubblica. La violazione di tale divieto aveva anche rilievo penale secondo l'art. 279 c.p. Questa disposizione del codice penale è stata abrogata però dall'art. 12, L. 24 febbraio 2006, n. 85 in nome della libertà d'opinione e del diritto di critica, contribuendo ad attrarre indirettamente il Presidente nella sfera della responsabilità politica. Di tale divieto si trova riferimento in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 441. Sul tema della responsabilità del re e della sua trasformazione si veda G. RIZZO, *La responsabilità regia e le deposizioni dei re inglesi*, Giuffrè, Milano, 1939, pp. 256-259.

⁴⁵ Nella sua relazione Meuccio Ruini dichiarava: «Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo Ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente conferite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua». Nei sistemi parlamentari si parla in effetti di un "bicefalismo dell'Esecutivo", nella misura in cui il titolare dello stesso è il Capo dello Stato riconosciuto come irresponsabile, anche se il suo effettivo esercizio spetta ai ministri responsabili secondo lo schema classico della controfirma riaffermato nell'art. 89 della Cost. Cfr. V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Vol. I, Giuffrè, Milano, 1980, p. 614. È interessante in proposito ripercorrere l'evoluzione finale del testo dell'art. 89 in sede costituente. L'articolo originario del progetto prevedeva che: «Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo Ministro e dai ministri competenti che ne assumono la responsabilità». Nella seduta del 23 ottobre 1947 Tommaso Perassi illustra un emendamento che, oltre a prevedere che la controfirma del Presidente del Consiglio in aggiunta a quella del ministro è contemplata solo nei casi previsti dalla legge, sostituisce l'espressione ministri "competenti" con ministri "proponenti". Nel far ciò ricorda l'art. 4 del Testo unico delle leggi sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti legge (R.D. n. 1256/1931) dove si stabiliva che: «Le leggi e i decreti devono portare alla fine, oltre la data, la firma del re e la controfirma del Ministro proponente. Le leggi devono essere controfirmate anche dal Capo del Governo, Primo Ministro, e così pure i decreti per i quali sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei Ministri». Tale disposizione riprendeva l'art. 2 della Legge n. 1731/1854: «La Legge porterà la firma del Re, sarà controsegnata dal Ministro proponente, e munita del visto del Guardasigilli che vi apporrà il sigillo dello Stato». Il cambiamento dell'aggettivo nel dibattito costituente, ispirato dunque da un precedente e che non suscita dibattito alcuno in aula, almeno apparentemente, testimoniano il modo di intendere, diffuso tra i costituenti, la titolarità effettiva degli atti del Capo dello Stato. Sul punto si trova cenno all'ambiguità del dibattito in Assemblea costituente in P. ARMAROLI, *Grazia a Sofri? Un intrigo internazionale*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2006, pp. 114-115. In epoca repubblicana le interpretazioni dell'articolo intenderanno in modo differente il significato della partecipazione ministeriale mediante controfirma e criticheranno l'impostazione letterale scelta dai costituenti come troppo devota nei confronti della tradizione e poco consona al nuovo regime parlamentare. Sul punto S. Galeotti, *Giudici costituzionali e nomina del Presidente della Repubblica*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione La concezione garantistica del Capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 116-122.

⁴⁶ Occorre precisare che questa continuità istituzionale è sotterranea. Tutto l'impegno politico delle forze antifasciste a partire dal 25 luglio del 1943 è teso a sottolineare una discontinuità profonda con la monarchia che, se allora rivendicava di essere stata l'artefice della caduta del fascismo, era indubbiamente responsabile della sua ascesa. Dal punto di vista costituzionale la guerra che si consuma negli anni successivi è contro la dinastia che come ricordava Vittorio Emanuele Orlando nel suo discorso del 9 marzo 1946 alla Consulta nazionale era l'unica istituzione *fisicamente* sopravvissuta. Cfr. P. CALAMANDREI, *Introduzione storica alla costituente*, in P. CALAMANDREI, A. Levi, a cura di, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, pp. XXXIX-CXXXX. Si veda anche G. U. RESCIGNO, *Art. 83-86, art. 87, I-VII comma*, in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1978, pp. 7-10.

⁴⁷ Non mancano gli stessi commentatori recenti di sottolineare come emblematico del suo ruolo di garanzia la collocazione del Titolo concernente il Presidente della Repubblica nella seconda parte della Costituzione tra quello dedicato al Parlamento e quello dedicato al Governo. Ancora di recente F. Giuffrè, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in www.forumcostituzionale.it, 2012, p. 1.

⁴⁸ La contrapposizione tra Costituzione dei poteri e Costituzione dei diritti si trova in M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della costituzione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *op. cit.*, p. 17.

essere riconosciuta una certa indipendenza da essi, secondo la dottrina del “potere neutro”⁴⁹, elaborata e sviluppata nel corso dell’800 nel quadro della monarchia costituzionale e richiamata in Assemblea nella relazione di Costantino Mortati sulla forma di governo⁵⁰. L’elezione popolare, che in qualche misura avrebbe consentito questo effetto, avrebbe rischiato di fargli acquisire un prestigio personale troppo ampio e tale da aprirgli la strada all’intervento nell’azione di governo in competizione con il Parlamento⁵¹.

Tale rischio era ben rappresentato dall’esperienza recente della Repubblica di Weimar. Ciò che si voleva rifuggire era un Presidente della Repubblica legato direttamente ai cittadini, sulla base di un rapporto che rischiasse di assumere caratteri di contrasto con le assemblee rappresentative e l’esecutivo⁵². L’opzione

⁴⁹ La dottrina del potere neutro è sviluppata da Benjamin Constant. Nella fase più avanzata della sua riflessione, chiusa la fase del suo pensiero più radicale, Constant individua cinque poteri pubblici: il potere esecutivo, il potere dell’assemblea ereditaria, il potere rappresentativo dell’assemblea elettiva, il potere giudiziario e il potere regale. Quest’ultimo, in virtù del carattere sacro della monarchia, è superiore ed equidistante dagli altri. Nel quadro della monarchia costituzionale è un potere neutro, dal pensatore ricostruito a partire dal modello della Corona inglese. Attraverso tale caratterizzazione egli mantiene in vita una figura nevralgica della storia, quella del Capo dello Stato, abbandonata nella fase precedente della sua pensiero. Cfr. B. CONSTANT, *Riflessioni sulle costituzioni e sulle garanzie (1814)*, Ideazione, Roma, 1999, pp. 47 e ss. Il re smette però di essere il vertice del potere esecutivo, e rimane estraneo sia alla funzione legislativa sia alla funzione giurisdizionale per collocarsi al di sopra del poter politico con una funzione regolatrice in quanto fattore di moderazione tra gli altri poteri con un compito di rappresentanza “della stabilità e della qualità”. Così nella lettura di C. SCHMITT, *Dottrina della Costituzione (1928)*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 387. Si tratta di un passaggio nevralgico della storia delle idee che segna il definitivo abbandono delle dottrine del governo misto. Cfr. Maurice J. C. VILE, *Constitutionalism and the Separation of Powers*, Clarendon Press, Oxford, 1967, pp. 204-205. La dottrina del potere neutro è ripresa da Carl Schmitt in C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1981, il quale tuttavia attribuisce ad esso una funzione attiva come terzo in grado di imporre la sua volontà, nei momenti in cui lo Stato sembra dissolversi, e ricreare così l’unità dello Stato. Essa è aspramente criticata da Hans Kelsen il quale ne rileva il carattere di finzione legata alla dottrina costituzionalistica del XIX secolo. Egli così riconosce più in generale che “Poiché la monarchia costituzionale deriva dalla monarchia assoluta, la dottrina che la riguarda è conseguentemente guidata, sotto molti rispetti, dal desiderio di far apparire la diminuzione di potere che il monarca, già assoluto, ha subito, più piccola e insignificante possibile, o anche dissimularla del tutto”. E conclude rilevando che le idee della dottrina della monarchia costituzionale “hanno influito in modo più o meno cosciente, sulla organizzazione delle moderne democrazie”. Cfr. H. KELSEN, *La giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 149 e 152. Anche altri hanno sostenuto il carattere di potere neutro in maggiore continuità con Constant: “Il est la force génératrice du mécanisme, il donne l’impulsion au rouage savant, qui fait jouer la volonté nationale par l’intermédiaire des ministres et du parlement”. Cfr. R. REDSLOB, *Le régime parlementaire. Étude sur les institutions d’Angleterre, de Belgique, de Hongrie, de Suède, de France de Tchécoslovaquie, de L’Empire Allemand, de Prusse, de Bavière et d’Autriche*, Marcel Giard, Paris, 1924, p. 6: “nella terza Repubblica ... al Capo dello Stato fu attribuita solamente la posizione di un elemento neutrale, che sta al di sopra dei fattori di forza statali, ma che per ciò appunto è privato di una reale partecipazione alla direzione degli affari”. Cfr. G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto dello Stato (1900)*, Giuffrè, Milano, 1949, pp. 257-258. Ancora differente è la posizione di Adolphe Thiers il quale priva il re di ogni potere nella misura in cui regna, ma non governa.

⁵⁰ Mortati ritorna sul tema descrivendo il ruolo del Capo dello Stato nel regime parlamentare: “questi non gode più di poteri tali da influire sull’indirizzo politico posto in essere dal «Gabinetto» (che non può più essere considerato politicamente responsabile anche nei suoi confronti), e perciò svolge soltanto una funzione di garanzia dei principi del regime costituzionale: agisce come potere «neutro», imparziale e non attivo, nei confronti delle forze politiche contendenti, senza intervenire a favore dell’una piuttosto che dell’altra, ma facendosi valere per ottenere che il contrasto si svolga secondo le regole del sistema costituzionale, ed – in ultima analisi – in conformità alla volontà popolare”. L’autore s’interroga su come possa essere garantita questa equidistanza. Una risposta solo parziale si ritrova nelle modalità di scelta del Capo dello Stato perché è inevitabile che questi sia soggetto a influenze politiche. Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, pp. 149 e ss. Questa lettura della rappresentanza nazionale secondo lo schema del potere neutro si ritrova anche in C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, Cedam, Padova, 1976, IX ed., p. 649.

⁵¹ Problemi analoghi e forse peggiori avrebbe posto la scelta di un collegio elettorale diverso dal parlamento, ma ristretto rispetto a quello popolare come avvenuto in Francia con la Costituzione del 1958. Un simile collegio operò solo per le elezioni di De Gaulle, nel 1962 si introdusse il suffragio universale diretto con la ballottaggio al secondo turno.

⁵² Non mancarono posizioni differenti, in favore del suffragio diretto, come quella espressa nella sua relazione dallo stesso Meuccio Ruini: “Per la elezione del Presidente della Repubblica si è adottata la soluzione che la rimette all’Assemblea Nazionale, con la partecipazione — più che altro simbolica, perché il numero ne è lieve — di due membri per ogni Consiglio regionale. Alcuni pochi, ed io sono fra essi, ritenevano che, senza arrivare alla identificazione americana col capo del governo, fosse da ammettere la designazione del Capo dello Stato da parte del popolo, per dargli una maggiore autonomia e per stabilire un potere più durevole e più saldo, in mezzo alle fluttuazioni di forze e di partiti, che non consentono facilmente decise prevalenze e sicurezza di governi”. O quella espressa da Aldo Bozzi il 4 marzo: “Un terzo punto desidero accennare: l’istituto del Capo dello Stato, del Presidente della Repubblica. Creato un sistema che, sotto l’apparenza bicamerale, è nella sostanza un sistema unicamerale, il Capo dello Stato viene ad esser posto in una posizione di dipendenza dalla Camera. Questo rappresenta veramente un grave pericolo: siamo sul piano inclinato del regime di Assemblea, che è una delle forme dittatoriali più pericolose”.

Credo che dovremo rimeditare questo punto per giudicare se non sia preferibile che il Capo dello Stato venga eletto direttamente dal popolo. Si è detto, ed anch’io ho partecipato a questa opinione, che ciò potrebbe presentare un pericolo: l’investitura troppo vasta, troppo popolare, potrebbe dare al Capo dello Stato la sensazione di essere titolare di poteri personali. Pericolo, cioè, di dittatura. Ma credo che questo pericolo non esista. Non esiste se noi, come è e come ritengo debba rimanere, terremo distinte le funzioni di Capo dello Stato da quelle di Capo del Governo, e non faremo del Presidente della Repubblica anche un Cancelliere, secondo lo schema delle repubbliche presidenziali.

Un pericolo di regime personale, dittatoriale, può esistere là dove nell’unica persona del Capo dello Stato si cumuli anche la funzione di Primo Ministro; ma dove c’è distinzione il pericolo non si presenta. Viceversa, si avrebbe il grande vantaggio di dare al Capo

alternativa, infine accolta, fu di far eleggere il capo dello stato al Parlamento, seppure con dei correttivi volti a evitare che egli fosse espressione della sola maggioranza parlamentare e fosse compromessa la sua funzione di controllo sulle camere⁵³. Si scelse così di non farlo sostenere dal voto di una maggioranza semplice che, di fatto, l'avrebbe reso soggetto agli orientamenti politici di volta in volta prevalenti, ma da una maggioranza qualificata o quantomeno assoluta, secondo quanto previsto dall'art. 83. Inoltre, fu deciso di dare alla carica una durata di sette anni, superiore a quella della vita delle camere del Parlamento.

2. La presidenza di Luigi Einaudi e il passaggio da una funzione di garanzia passiva a una di garanzia attiva

In Assemblea costituente fu tratteggiato il quadro teorico entro cui collocare la figura del Presidente della Repubblica. Egli doveva essere «il supremo moderatore dell'indirizzo politico del paese, il tutore e custode della Costituzione»⁵⁴. Continuità e innovazione erano al tempo stesso elementi che intendevano caratterizzare l'istituzione⁵⁵. Si può parlare di continuità perché gli interventi definitori con cui si affermava la sua natura di potere neutro risentivano profondamente delle ricostruzioni dottrinarie ottocentesche sulla posizione del capo dello Stato nel regime parlamentare e perché, in accordo con i tratti caratteristici del capo dello Stato precedente, gli fu formalmente attribuito il compito di emanare gran parte degli atti dello Stato. Si può parlare invece d'innovazione perché, in nome dell'opzione repubblicana che aveva fatto venir meno il compromesso tra principio monarchico e principio democratico rappresentativo caratterizzante le costituzioni del XIX secolo, l'istituzione appariva svuotata della forza politica anche solo potenziale del monarca⁵⁶. Certo, il nuovo Presidente della Repubblica conservava talune delle attribuzioni monarchiche, anche se non «in via di prerogativa», ma soprattutto ne aveva di nuove ritenute funzionali ai caratteri di un regime parlamentare a base pluralistica.

Il complesso dibattito costituente si tradusse pertanto in una disciplina in conclusione ritrosa⁵⁷, volutamente asciutta, preoccupata per lo più di limitare piuttosto che di qualificare. Fu una scelta, quest'ultima, che si rivelerà vitale sul lungo periodo, perché in grado di garantire flessibilità e adattabilità dell'istituzione a situazioni politiche differenti, ma che consentì soprattutto di rinviare la definizione del posto occupato dal Presidente della Repubblica all'interno del nuovo assetto costituzionale. Tale disciplina era al tempo stesso costituzionalmente elastica, anche se non per questo completamente “muta di fronte a chi voglia interrogar-

dello Stato una posizione di prestigio e di indipendenza, sicché egli potrà essere veramente il titolare di quella che è stata definita una potestà neutra, il grande moderatore dei supremi poteri”. Ma molti altri espressero a favore di un rapporto diretto tra il Presidente della Repubblica e il popolo”.

⁵³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. I, Cedam, Padova, 1967, pp. 428-429. Si sottolinea il punto anche in A. BALLADORE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da de Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, pp. 11-14.

⁵⁴ Così anche l'on. Dominedò. 21 ottobre 1947.

⁵⁵ Cfr. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna, 2003.

⁵⁶ Non a caso non mancarono da subito commenti che denunciavano l'indebolimento dell'istituzione rispetto al passato statutario, rimarcando la posizione di rilievo, normativamente ribadita, nel sistema istituzionale precedente. Per alcuni, fin da subito, come Vittorio Emanuele Orlando: “figura pallida e senza spessore”, svuotata di ogni potere. Così fin dal marzo del '47 egli domandava: “E Il Capo dello Stato? Ma il Capo dello Stato ha veramente la figura di un *faïnéant*, di un fannullone, in questa prossima Costituzione” dotato di una funzione “puramente simbolica, e, quindi, come azione, soltanto decorativa” (10 marzo 1947). Orlando, al contrario considerava il Capo dello Stato uno dei “piloni” della del governo parlamentare quale si era affermato sotto lo Statuto. Cfr. 23 ottobre 1947, come aveva già sostenuto nel suo *Principi di diritto costituzionale*, G. BARBERA, Firenze, 1917, p. 253. Il Presidente della Repubblica sembrava destinato all’“esautorazione completa”, al punto di costituire ancor meno del “re travicello” di alcune monarchie costituzionali con la conseguenza di determinare una “inconcepibile lacuna”, dovuta all'incertezza dei rapporti tra Presidente della Repubblica e ministri (23 ottobre 1947) Ma anche altri ne sottolinearono lo sminuimento nel nuovo Stato repubblicano. Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, Marzorati, Milano, 1948, p. 116. A. Messineo, *La Costituzione della Repubblica italiana*, in *Civiltà cattolica*, 1948, n. I, p. 602. Certo si può sostenere che fossero questi giudizi affrettati, che poco consideravano l'indebolimento relativo che aveva investito la figura con l'affermarsi del parlamentarismo. S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 3-4. Ma anche P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, p. 271. Per altro verso erano questi rilievi che mettevano in risalto gli elementi permanenti piuttosto che le soluzioni di continuità, imponendo di guardare con occhio attento il Capo dello Stato nel quadro delle istituzioni repubblicane per cogliere le differenze rispetto al suo predecessore monarchico.

⁵⁷ “A mio avviso la forma di governo e la Costituzione sono il frutto di scelte a maglie larghe”. Cfr. L. ELIA, *La forma di governo nell'Italia odierna*, in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., p. 396.

la⁵⁸: alcuni principi essenziali potevano comunque essere desunti sia dalle norme specifiche che regolavano l'istituto presidenziale, sia dal quadro complessivo della forma di governo che era stata delineata⁵⁹.

Le prime ricostruzioni dottrinarie dell'istituto avvennero necessariamente in assenza di un'esperienza diretta consistente⁶⁰. L'elezione del capo provvisorio dello Stato nel giugno del 1946 aveva avuto come scopo la «neutralizzazione» del ruolo del capo dello Stato monarchico. L'obiettivo politico dei partiti era stato impedire che qualcuno potesse servirsi della carica e dei suoi poteri per rompere la situazione di equilibrio, anche se occorreva ridurre la portata istituzionale del referendum monarchia-repubblica innanzi a una vittoria che non si era rivelata schiacciante⁶¹. Enrico De Nicola fu scelto, oltre che per le sue qualità personali di relativa neutralità politica e per la sua fede monarchica, anche per l'essersi tenuto distante dalle trame imbastite in quei frangenti contro la neo istituita Repubblica⁶². Egli appariva perciò ben adatto a svolgere una funzione di garanzia e di equilibrio. Sin dal suo messaggio all'Assemblea, De Nicola attribuì alla sua investitura un significato più ampio della pacificazione tra monarchici e repubblicani. Ad essa egli riconosceva un valore «che investiva tutti i nodi irrisolti della questione dell'unità nazionale: i rapporti con le forze alleate, l'esigenza di convertire alla democrazia più vaste componenti sociali, la necessità che la Costituzione attingesse a un nuovo patrimonio di valori comuni, e l'auspicio di una perdurante unità di intenti fra i partiti»⁶³.

Innanzitutto alla sua esperienza di Capo dello Stato provvisorio c'è ancora poco da riferire, dal punto di vista della riflessione scientifica, se non quanto risulta misurando le somiglianze e le differenze con il precedente periodo statutario. Per il giurista di formazione liberale Teodosio Marchi, autore della voce sul *Capo dello Stato* nel *Commentario sistematico alla Costituzione italiana* nel 1950, la presenza di un organo chiamato a rappresentare l'unità dello Stato poteva dirsi un dogma costituzionale e il Presidente della Repubblica era appunto quest'organo. Egli «impersona la maestà, la continuità, la forza dello Stato al di fuori e al di sopra delle mutevoli volontà di maggioranze, di coalizioni, di partiti, di fazioni». Ciò premesso, Marchi contrapponeva due visioni riguardo al ruolo: l'una che considerava la sua figura attiva e di riequilibrio e l'altra che la riteneva puramente simbolica⁶⁴. Il corretto inquadramento doveva avvenire sulla base delle disposizioni che riguardano direttamente il Presidente della Repubblica e della disciplina complessiva della forma di governo repubblicana delineata dai costituenti. Ciò però, secondo Marchi, non era sufficiente. Rilievo decisivo-

⁵⁸ A. DI GIOVINE, *op. cit.*, p. 31. Sull'importanza delle regole costituzionali anche M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della costituzione*, cit.

⁵⁹ Un tentativo di ricostruzione dell'istituzione in questi termini sarà sperimentato da Costantino Mortati anni dopo: «Se si è disposta l'esclusione del capo dello Stato dalla partecipazione attiva al potere legislativo, con la soppressione effettuata della sanzione delle leggi, prima spettante al re, ed altresì dal potere esecutivo, di cui non è più capo, come era il re, ciò non è stato fatto per diminuire la sua posizione, ma, al contrario, allo scopo di collocarlo al di sopra dei singoli poteri, e di non coinvolgerlo nelle decisioni politiche, in modo da conferirgli l'indipendenza necessaria all'esercizio della funzione sua propria di supervisione e di controllo, rivolta a mantenere l'equilibrio fra i poteri e la loro costante concordanza con gli orientamenti del corpo elettorale...La rappresentanza dell'unità nazionale conferita al presidente, mentre esige che egli non sia parte attiva nell'esplicazione delle funzioni nelle quali si realizzano gli orientamenti espressi dalle correnti politiche di volta in volta prevalenti nel paese e nel parlamento, richiede l'intervento di una sua autonoma volontà allorché si renda necessario reintegrare le condizioni richieste per realizzare la cooperazione nello stesso indirizzo dei vari organi costituzionali chiamati a svolgerlo, ove esse siano venute meno». Cfr. C. MORTATI, *Ispirazione democratica della Costituzione*, in AA. VV., *Il secondo risorgimento. Nel decennale della resistenza e del ritorno alla democrazia (1945-1955)*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, pp. 434-435.

⁶⁰ È Serio Galeotti a riconoscerlo. Cfr. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante (1985)*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 241-242.

⁶¹ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Roma-Bari, 1985, pp. 26-27.

⁶² «L'elezione di Enrico De Nicola... ha rappresentato idealmente la volontà di ricongiungere la rinata democrazia post-fascista alla democrazia liberale pre-fascista, nonostante le profonde differenze strutturali riscontrabili tra le due esperienze democratiche italiane di questo secolo». Cfr. F. D'ONOFRIO, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 122.

⁶³ *Ibidem*, p. 29.

⁶⁴ «Secondo alcuni è stata garantita al Presidente una posizione indipendente, un complesso di importanti funzioni, una consistenza e solidità di posizione costituzionale tale da offrirgli «infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua». Egli sarebbe il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale più ancora che temporale della Repubblica.

Secondo altri invece il Capo dello Stato avrebbe veramente ben poche funzioni; avrebbe la figura di un «fainéant», di un fanullone; la funzione altissima di rappresentare l'unità nazionale sarebbe puramente simbolica e, quindi, come azione soltanto decorativa; il Capo dello Stato sarebbe circondato da un'esautorazione completa, da una sfiducia anticipata, da un sospetto continuo verso l'abuso dei poteri concessi. Anche la nostra Costituzione, come altre repubblicane a regime parlamentare, sarebbe caratterizzata dalla tendenza di indebolire, di limitare i poteri del Capo dello Stato, attorno alla cui figura si sarebbe insomma posta un'atmosfera di diffidenza». Cfr. T. MARCHI, *Il capo dello stato*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI, a cura di, *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, G. Barbera, Firenze, 1950, p. 106.

vo avrebbe avuto il carattere, il prestigio e l'autorità di chi sarebbe stato chiamato a ricoprire la carica⁶⁵. Premesso che il sistema parlamentare era stato accolto dalla Costituzione con tutte le sue incertezze, Marchi osservava la riduzione dei poteri del Capo dello Stato rispetto all'istituto monarchico⁶⁶. L'equilibrio tra i diversi organi gli sembrava spostato a favore delle Camere. Il Presidente della Repubblica, egli scriveva, è eletto dalle Camere, deve tenere conto del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, non è detto se debba avere un rapporto di fiducia con il Governo e non è chiaro quali legami abbia con i ministri. L'unico elemento che traspare, come effetto del compito di garanzia svolto dalla Costituzione, era "forse" una potenziale riduzione delle occasioni di esercitare le funzioni concernenti i momenti di crisi proprie dei sovrani del passato⁶⁷.

Nello sforzo di definire giuridicamente le funzioni del Presidente della Repubblica interveniva negli stessi anni Serio Galeotti, allora giovane studioso preoccupato innanzi alla nuova Costituzione di offrire definizioni libere dai pregiudizi del passato. Muovendo dalla qualifica di rappresentante dell'unità nazionale, elaborava contestualmente la tesi secondo cui l'attività presidenziale rientrerebbe nella più generale funzione amministrativa e si qualificerebbe perciò come controllo giuridico sull'attività politica degli organi costituzionali, inserito nei diversi procedimenti attraverso cui si manifesta la volontà dello Stato: Il Presidente della Repubblica

vi concorre con un indubbio apporto giuridico dal quale, in ogni caso, comunque si voglia raffigurare l'attività sostanziale che vi è contenuta dipende se l'attività, emanante da altri organi, potrà giuridicamente ultimarsi e spiegare i suoi effetti eventualmente lesivi⁶⁸.

È, quest'ultimo, un controllo giuridico, preventivo e necessario, volto alla tutela di «interessi obiettivi permanenti», il cui carattere è essenzialmente negativo e che si distingue rispetto al controllo in via eventuale e successiva che verrà costruito nella Corte costituzionale⁶⁹.

Si tratta di una definizione, in punta di diritto, che metteva in luce l'avvenuta «razionalizzazione» delle funzioni del Capo dello Stato, il cui sforzo analitico merita di essere sottolineato per il tentativo di superare le ricostruzioni che cercavano già allora di delineare le attribuzioni del Presidente della Repubblica inducendole dal riconoscimento astratto del ruolo di custode della Costituzione⁷⁰ o di potere neutro⁷¹. Galeotti compiva il tentativo di attribuire al Presidente la qualifica di garante della Costituzione proprio attraverso

⁶⁵ Scriveva T. MARCHI: "Quali siano le attribuzioni del Presidente della Repubblica dicono gli artt. 59, 62, 73, 74, 79, 87, 88, 104, 126, 135 e diranno le varie leggi future. Occorre non dimenticare che diverse, le più delicate, non sono e non possono essere scritte, essendo funzioni dell'uomo politico rimesse alla correttezza, al tatto, all'intelligenza dell'individuo che, nei rapporti cogli altri organi costituzionali, può spiegare coll'autorità personale, col prestigio dell'ufficio ricoperto, colla confidenza che egli può ispirare, un'influenza effettiva e felice nella politica della nazione". Cfr. T. MARCHI, *Il capo dello stato*, cit., p. 114.

⁶⁶ "È certo notevolmente diversa la posizione che aveva il Capo dello Stato nella Costituzione monarchica: egli rappresentava realmente il vertice di una piramide, al quale mettevano capo le tre funzioni della sovranità; a ciascuna di queste partecipava come ramo del Parlamento, come capo del potere esecutivo col concorso dei Ministri responsabili, come organo infine nel cui nome veniva amministrata la giustizia. Il Re era realmente il centro di unità delle tre funzioni.

Meno appariscente è la posizione del Presidente della Repubblica, il quale, Capo dello Stato e rappresentante l'unità nazionale, non è riconosciuto come ramo del Parlamento, non come capo del potere esecutivo, non come organo nel cui nome viene amministrata la giustizia. Da questo punto di vista non sembra priva di fondamento l'opinione che la diffidenza verso il Presidente abbia guidato i Costituenti nel fissarne la figura. Se però le funzioni affidate a quest'organo costituzionale o supremo potessero venire esercitate davvero quando il loro esercizio si presentasse naturalmente opportuno tale opinione potrebbe modificarsi". Cfr. *Ibidem*, p. 114.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 109.

⁶⁸ Continua Serio Galeotti: "Questo è quindi l'obbligo giuridico che si deduce implicitamente dalla sanzione di responsabilità, posta dall'art. 90 cit.: il Presidente della Repubblica ha l'obbligo giuridico di astenersi dall'esercitare la sua competenza, ogni volta che la proposta governativa fatta all'uopo, abbia per oggetto un atto che, ultimato, integrerebbe la fattispecie di alto tradimento o di attentato alla Costituzione". Cfr. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., p. 52.

⁶⁹ Galeotti supera questa impostazione ben presto. Già con i primi rinvii presidenziali di due leggi per mancanza di copertura finanziaria nel 1949 e poi nel gennaio del 1950 emergeva in modo inequivocabile che l'attività di controllo non poteva avere carattere solo negativo. In entrambe le occasioni era mancata una proposta governativa. In quell'occasione lo studioso non abbandonava la teoria dell'organo di garanzia, ma proponeva la nuova nozione di "atto composto", in luogo di quella di "atto complesso", che vedeva confluire in una sola fattispecie due attività non omogenee. Cfr. S. GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.) (Spunti ricostruttivi e critici)*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., pp. 77-102.

⁷⁰ Cfr. P. VIRGA, *La crisi e le dimissioni del gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948, nota 58; A. M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista amministrativa*, n. 1, 1950, p. 152.

⁷¹ Serio Galeotti riconosce al Presidente della Repubblica un potere di controllo da esercitarsi a garanzia della Costituzione. Si tratta di un potere circondato da precisi limiti: esso consiste in una facoltà/potere di astensione o rifiuto dall'esercizio della sua competenza, nei casi di grave incostituzionalità degli atti sottoposti alla sua firma. Si tratta di un controllo giuridico negativo in cui la libertà di apprezzamento del titolare dell'istituzione è politica "ratione materiae" e non "ex parte subiecti". Cfr. *Ibidem*, p. 55 e ss. Ai nostri fini è interessante rilevare che in conclusione del suo ragionamento Galeotti rileva l'inadeguatezza rispetto al compito della disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica in ragione della devozione verso istituti del passato "senza altra giustificazione che quella della loro storica esistenza nei passati ordinamenti". Cfr. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, cit., p. 76.

l'interpretazione delle disposizioni approvate dai costituenti, allo scopo di definirne il senso nel quadro della forma di governo delineata dalla Costituzione e non sulla base di dottrine *a priori* più o meno espansive del ruolo del Capo dello Stato⁷².

A tali tentativi ermeneutici si accompagnano anche inquadramenti dell'istituzione più realistici che, in un tentativo altrettanto meritorio, tengono conto del fatto che gli atti del Presidente sono inevitabilmente e necessariamente portatori di una posizione politica⁷³. L'osservazione già risulta nell'originale studio condotto da Giuseppe Guarino, allora giovane allievo del costituzionalista napoletano Alfonso Tesaro, sul potere di scioglimento. In quelle pagine Guarino distingue due ipotesi ricostruttive della funzione di garanzia svolta dal Capo dello Stato. Secondo la prima egli era il "guardiano della costituzione" e svolgeva una funzione di controllo sulla macchina costituzionale in quanto soggetto imparziale. In base alla seconda il Presidente della Repubblica era parte, ma di un sistema in equilibrio. Entrambe le opinioni erano sottoposte a critica. La prima era considerata troppo astratta, dato il carattere politico dell'istituzione desumibile dallo stesso temperamento di chi ricopriva il ruolo e dalle situazioni politiche che venivano a crearsi nella concreta vita parlamentare⁷⁴. In quanto titolare di poteri attivi il Presidente della Repubblica finiva perciò per essere necessariamente portatore di un indirizzo politico rappresentativo in quanto accolto dal suo corpo elettorale, il Parlamento⁷⁵. La seconda opinione appariva a Guarino criticabile poiché il concetto stesso di equilibrio tra organi in realtà, a suo parere, favoriva il conflitto conferendo a tutti poteri attivi destinati allo scontro. A ciò si doveva aggiungere che tale soluzione di fatto si dimostrava irrealizzabile poiché in ogni sistema politico concreto una parte tende a prevalere sulle altre⁷⁶. Delle due l'una: o il Capo dello Stato o l'assemblea avrebbero assunto il controllo del governo. Chi sarebbe riuscito a imporsi avrebbe escluso l'altro. Laddove fosse stato il Presidente della Repubblica a determinare l'indirizzo, in luogo dell'assemblea, si sarebbe tuttavia fuoriusciti dai limiti del governo parlamentare per ricadere entro un regime presidenziale⁷⁷.

Seppur interessanti, per dare il giusto peso al rapporto che intercorre tra regole astrattamente poste e concreto esercizio del potere politico, queste considerazioni nulla ci dicono ancora rispetto alla configura-

⁷² In tal senso basti ricordare che anche in Assemblea costituente si era respinto l'emendamento dell'on. Benvenuti con il quale si era proposta l'inserimento della qualifica di supremo custode della Costituzione: la spiegazione di questa scelta si ritrova nelle parole pronunciate il 23 ottobre 1947 da Tosato: "Tale compito deriva dai poteri che gli sono attribuiti e dai suoi rapporti con gli altri organi costituzionali; insomma dal complesso delle norme costituzionali, dalle quali la figura del Presidente risulta delineata nella sua natura e nei suoi compiti". Cfr. 23 ottobre 1947.

⁷³ È lo stesso S. Galeotti nel 1968 a rilevare come l'attribuzione del ruolo di risolutore della crisi abbia condotto il Presidente della Repubblica a "assumere la posizione di un centro effettivamente decisionale". Il Presidente compie delle scelte propriamente politiche. Così nella formazione dei governi Pella (1953), Zoli (1957), Tambroni (1960), Leone (1963-1968). Cfr. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., pp. 201-202.

⁷⁴ G. Guarino osserva che nelle moderne repubbliche il carattere *super partes* del Presidente della Repubblica, cui sono riconosciuti dei poteri di nomina e di scioglimento, è garantito facendolo eleggere a un collegio allargato rispetto all'assemblea e richiedendo una maggioranza qualificata, elementi che consentirebbero di scegliere una persona formalmente estranea ai partiti. Tali espedienti sono sufficienti? No. "Il capo dello Stato può andare soggetto agli impulsi più vari, alle infinite debolezze umane, può essere influenzato da «camarille di corte», dai «circoli vicini al presidente», ambienti e gruppi tanto più pericolosi, in quanto sottratti al controllo della pubblica opinione, e per lo stesso fatto di essere attorno alla più alta carica dello Stato, circondati di omertà e avvolti in veli di silenzio.... In ogni caso è difficile al capo dello Stato tenersi assente *au-dessus de la mêlée*, nei momenti di emergenza o quando il contrasto è più acuto. Egli interverrà, se non palesemente per aiutare i suoi amici, per combattere i suoi nemici, e non esiterà a prendere posizione direttamente, se è convinto che il suo intervento è necessario per il bene del paese.... Così pare che Hindenburg sull'inizio non intendesse allontanarsi dalla linea di condotta instaurata da Ebert, e che, se poi rese il suo ruolo sempre più predominante, vi fu anche spinto dalla carenza di vita parlamentare". Cfr. G. GUARINO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., pp. 156-157.

⁷⁵ "Molte volte questo partito esiste, ma continua a chiamarsi con un altro nome, e questo avviene quando uno dei partiti del vecchio schieramento politico, si aggancia alla politica del Presidente e si pone di fatto alle sue dipendenze... Altre volte, invece, il partito, o perché di nuova formazione, o per altre ragioni, si annunzia ufficialmente come il «partito del presidente». Altre volte ancora il partito presidenziale potrà sia di nome che di fatto, mancare, ma sarà questo un segno negativo e non, come si asserisce, positivo, vorrà dire non che il presidente, non essendo legato a nessun gruppo è rappresentativo di tutti, ma appunto l'opposto, che il Presidente è isolato ed agisce in nome solo suo e di piccole camarille". Cfr. *Ibidem*, p. 162.

⁷⁶ "L'obiezione è la stessa di quella che si formula a questo concetto dell'equilibrio, adottato come regolatore dei rapporti internazionali, come equilibrio di potenze armate. Esso anziché impedire può facilitare le guerre, perché gli Stati si saranno ancor più abituati a considerarsi contrapposti e, essendo armati, saranno già pronti alla lotta. Scoppiato il conflitto gli effetti dannosi delle armi avversarie, anziché elidersi, si sommeranno. Una seconda critica pone in rilievo che nelle relazioni sociali un equilibrio stabile è impossibile a raggiungersi e che la più attenta distribuzione delle forze non può impedire che la bilancia penda una volta da un lato, una volta dall'altro". Cfr. *Ibidem*, pp. 173-174.

⁷⁷ "I sistemi, che prevedono un equilibrio tra le competenze pongono in realtà la premessa per una evoluzione del sistema in senso presidenziale. Il sistema conterrà cioè due alternative: quella della prevalenza dell'assemblea e quella della prevalenza del presidente. L'una esclude l'altra, ma la seconda ha carattere succedaneo, si attua solo quando non vi siano più le premesse per l'attuazione della prima. Il Presidente può assumere la preminenza non rispetto ad un parlamento forte, ma solo se e quando il parlamento è politicamente impotente". Cfr. *Ibidem*, p. 176-177.

zione del potere presidenziale nel sistema italiano⁷⁸. È vero, in effetti, che la Costituzione prevede poteri attivi in capo al Presidente della Repubblica⁷⁹, ma non appariva ancora chiaro quanto questi poteri potessero essere “liberi”, nel quadro della forma di governo disciplinata dalla Costituzione. Basti rilevare i vincoli stringenti astrattamente previsti in merito all’esercizio sia del potere di nomina sia del potere di scioglimento, i quali consentivano di ritenere in astratto mai completamente autonoma la volizione del Presidente della Repubblica proprio in ragione della sua potenziale parzialità.

È dal concreto andamento della vita politica, di là delle previsioni costituzionali, che ben presto emergerà la consistenza del ruolo presidenziale⁸⁰. Assumono, in questa prospettiva, rilievo tanto le attribuzioni a lui riconosciute dalla Costituzione che, in effetti, non gli consentono di esercitare un ruolo attivo nella dinamica politica⁸¹, quanto le attribuzioni sviluppatesi in via di prassi⁸².

La presidenza Einaudi si dimostrerà emblematica⁸³. Venuta meno la maggioranza di governo fondata sulla solidarietà antifascista, aveva preso forma un sistema che funzionava secondo il modello parlamentare puro, senza l’azione di nessuno degli organi di garanzia previsti dalla Costituzione. Si consolidò in particolare un diverso equilibrio di governo, fondato sul primato della Democrazia Cristiana uscita vittoriosa dalle elezioni del ‘48 e coesa intorno alla *leadership* De Gasperi. Il Presidente della Repubblica, eletto al quarto scrutinio, si dimostrò così da subito in stretta continuità con l’esecutivo⁸⁴, tanto che qualcuno lo definirà il “Presidente della maggioranza”⁸⁵, anche se ciò non gli impedì di far sentire il suo peso in forma privata attraverso consigli, ammonimenti e pareri che non instauravano però alcun legame con l’opinione pubblica⁸⁶. Anche per questa ragione, come spesso è ricordato, la presidenza di Einaudi apparve “notarile” e “assente”, anche se nei fatti fu tutt’altro⁸⁷.

Quasi a presagire lo sviluppo dell’autonomia presidenziale erano state approvate le disposizioni che istituivano il «Segretariato generale della Presidenza della Repubblica», organo che comprendeva tutti gli uffici necessari all’espletamento delle funzioni del Presidente, oltre che per l’amministrazione della sua dotazione (Legge n.1077/1948), cui era riconosciuta anche la capacità di proposta in merito al regolamento interno da sottoporre al Capo dello Stato.

È però in tema di controfirma che fu introdotta la più rilevante novità. Einaudi riuscì a imporre con le sue scelte il superamento del limite previsto dal 1° comma dell’art. 89 della controfirma del ministro “proponente”, in autonomia esercitando il potere di rinvio in almeno due occasioni e procedendo alla nomina di due senatori a vita. A ciò si aggiunge che, in sede di discussione della legge sulla Corte costituzionale si affermò l’orientamento che la nomina di cinque giudici da parte del Presidente non dovesse avvenire su proposta ministeriale. Di qui in poi, almeno per alcuni atti presidenziali, la controfirma ministeriale inizierà a perdere il carattere di proposta governativa come nella precedente prassi statutaria, ma si limiterà a essere controllo di legittimità.

Accanto a ciò due episodi politici appaiono segnati dall’ombra presidenziale in veste di garante attivo: lo scioglimento anticipato del 1953, che seguì l’approvazione della nuova legge elettorale maggioritaria

⁷⁸ Per altro lo stesso autore in seguito cambierà opinione facendosi sostenitore della tesi dell’imparzialità del Capo dello Stato. Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 962 e ss.

⁷⁹ Del tutto minoritarie e criticate risultano le interpretazioni che riducono il Capo dello Stato a organo con funzioni simboliche e di mera registrazione della volontà altrui, senza alcun effettivo potere giuridico. Cfr. A. GIANNINI, *Il Presidente della Repubblica*, in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, vol. IV, Zanichelli, Bologna, 1953, pp. 238-243.

⁸⁰ Lo stesso Serio GALEOTTI, riflettendo nel 1967 sulle evoluzioni del ruolo, riconosce che il Presidente della Repubblica, soprattutto attraverso il potere di esternazione, intervenendo nelle situazioni in cui il Parlamento non è in grado di esprimere un orientamento politico, finisce per compiere delle scelte politiche. Cfr. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., pp. 201-203.

⁸¹ “Se ciò può essere vero per alcuni degli interventi attribuiti dalla Costituzione al Presidente, non è sicuramente esatto per tutti quegli atti che appartengono esplicitamente alla diretta autonomia presidenziale.

Il Capo dello Stato è un centro di iniziativa, un organo attivo che, con la sua azione, influisce in modo fondamentale sul giuoco degli organi costituzionali e sull’equilibrio politico del sistema”. Cfr. M. GALIZIA, *Nomina e fiducia, Il Presidente della Repubblica e la formazione del Governo*, in *Nuova Rassegna*, anno X, n. 13, 1954, p. 1007.

⁸² Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, p. 267 e ss.

⁸³ Nel suo messaggio d’insediamento del 12 maggio del 1948 egli dichiarava che la legge fondamentale della Repubblica lo aveva “fatto tutore della sua osservanza”.

⁸⁴ La scelta di Einaudi non nasconda una certa opzione di indirizzo politico economico tenuto conto del ruolo da questi svolto nel risanamento della lira. Cfr. F. D’ONOFRIO, *op. cit.*, p. 123.

⁸⁵ V. GORRESIO, *Il sesto Presidente*, Rizzoli, Milano, 1972, pp. 83-84.

⁸⁶ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., pp. 80 e ss.

⁸⁷ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 661.

(c.d. “legge truffa”)⁸⁸, e la formazione del governo Pella, avvenuta in assenza di chiare indicazioni dei partiti, dopo la bocciatura del governo De Gasperi⁸⁹. Si assistette a un generale allargamento istituzionalizzato dei poteri del Capo dello Stato, mediante convenzioni, che diverranno consuetudini, circa il significato della controfirma ministeriale⁹⁰. Innanzi a questi eventi, lo sguardo della dottrina si modificava e tra le interpretazioni della figura presidenziale se ne affacciavano di nuove, sensibili alla vocazione politica dei suoi poteri⁹¹, ferma restando la sua prevalente potestà di controllo⁹².

Gli sforzi interpretativi della dottrina finivano, in conseguenza di questi sviluppi, per essere condizionati dal concreto atteggiarsi del sistema politico in quella che Leopoldo Elia definisce un’ “enfasi congiunturale” determinata dal passaggio dalla coalizione paritaria che aveva resistito sino al 1947 all’affermarsi di una coalizione a partito preponderante⁹³. È soprattutto dagli anni ‘50 che sorgerà, almeno in parte della dottrina, l’esigenza “di valorizzare gli elementi di garanzia esterni al blocco maggioritario governo-Parlamento”⁹⁴. Altri autori cercheranno invece di ricondurre la funzione presidenziale all’azione di governo, coerentemente con l’indirizzo politico espresso dal blocco maggioritario. Ciò che appare dalle scelte interpretative che si affermarono allora è che i limiti del potere presidenziale saranno destinati a essere strettamente influenzati dai contesti politici che prenderanno forma negli anni successivi all’entrata in vigore della Costituzione⁹⁵.

Fu lo stesso Giuseppe Guarino a schierarsi, con un visibile mutamento di posizione, in favore del modello garantista⁹⁶. L’occasione fu data dal dibattito suscitato da una proposta di articolo aggiuntivo al disegno di legge sulla Corte costituzionale discusso in Parlamento che prevedeva per la nomina dei cinque membri spettante al Presidente della Repubblica la necessaria proposta del Ministro di Grazia e Giustizia e la controfirma del Presidente del Consiglio⁹⁷. Guarino compiva per primo la distinzione tra gli atti presidenziali imputabili alla sua volontà prevalente e atti presidenziali propriamente governativi. Nel far ciò utilizzava la dottrina, anni prima criticata, del garante della Costituzione. Il Presidente della Repubblica, scriveva Guarino, “si pone come un *quarto potere* soggettivamente autonomo”⁹⁸, estraneo alla funzione di governo. Giacché

indipendente dalle parti e dagli altri poteri, è anche *al di sopra* delle parti e degli altri poteri. Egli è il *capo dello Stato* e a lui sono conferite le attribuzioni che richiedono la presenza dello Stato nella sua maestà ed unità. Ed ogni volta che l’ordinamento ha bisogno di una scelta o di un comportamento indipendente, si ricorre di nuovo al presidente, la cui intera figura è costruita per l’imparzialità⁹⁹.

⁸⁸ G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro italiano*, 1953, pp. 98 e ss.

⁸⁹ Cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit., p. 129.

⁹⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 660; P. ARMAROLI, *L’elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Cedam, Padova, 1977, p. 408; M. MAZZONI HONORATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle Camere nell’ordinamento italiano*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1978, pp. 1362-1363.

⁹¹ La dottrina in generale tende ad attribuire un maggior peso alla figura del Presidente della Repubblica: “Ragioni riassumibili nella tendenza a farne un contropotere in funzione frenante rispetto agli organi politici diretta espressione del solo partito di maggioranza relativa che aveva mostrato una marcata tendenza invasiva con l’occupazione del potere a tutti i livelli”. Cfr. L. CARLASSARE, *Art. 88*, in G. Branca, a cura di, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1973, p. 85.

⁹² Anche Carlo LAVAGNA si soffermava sul fatto che nei regimi stabilizzati: “Per evitare ... il predominio parlamentare e quello governativo, si è cercato di rendere il Capo dello Stato (cioè il Presidente della Repubblica) un organo chiamato ad equilibrare i rapporti fra Legislativo ed Esecutivo, dirigendone lo svolgimento e intervenendovi secondo dettami spesso assai analitici della costituzione. Si è pensato, in altri termini, di attribuire al Capo dello Stato un congruo potere di impulso, di freno e di controllo costituzionale, senza trasformare il sistema in un vero governo presidenziale, per le limitate funzioni sostanziali del Presidente”. Cfr. C. LAVAGNA, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 440.

⁹³ L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1958, pp. 19-20.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 20.

⁹⁵ Continuando a leggere questa fase sotto la doppia lente della continuità e dell’innovazione sembra in generale che l’ordinamento costituzionale negli anni dal ‘48 al ‘53 sia più simile all’ordinamento statutario prefascista che a quello delineato dalla Costituzione. I giudizi in merito sono concordi. Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro padano*, IV, 1954, pp. 60-61; P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Id.*, *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Laterza, Bari, 1955, p. 211; A. Predieri, *Gli sviluppi costituzionali*, in A. Spreafico, J. La Palombara, a cura di, *Elezioni e comportamento politico in Italia*, Comunità, Milano, 1963, pp. 32 e ss.; V. ONIDA, *La Costituzione nella storia della Repubblica*, in *1945-1975 Italia: Fascismo antifascismo resistenza rinnovamento. Conversazioni promosse dal Consiglio regionale lombardo nel trentennale della liberazione*, Feltrinelli, Milano, 1975, p. 390.

⁹⁶ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pp. 904-992. Ma poi anche con G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro italiano*, 1953, IV, pp. 99-102.

⁹⁷ Cfr. S. GALEOTTI, *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale (art. 135 e 89 Cost.) (1951)*, in *Id.*, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, cit., pp. 103-128.

⁹⁸ G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 944.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 963-964.

Il Presidente della Repubblica svolgerebbe, nella ricostruzione offerta, una funzione di garanzia, che non è puramente negativa, bensì attiva. Guarino attribuiva così una precisa consistenza alla volontà imparziale del Presidente della Repubblica¹⁰⁰. Il riconoscimento di tale imparzialità era però solo di tipo funzionale, poiché il nostro, a suo parere, sarebbe un regime di "parti" che non aspirano a farsi interpreti della "totalità". In tal senso è importante tenere presente che l'imparzialità del Capo dello Stato non deriva da una qualità dell'uomo, indifferente per il diritto costituzionale, ma dalle funzioni che è chiamato a svolgere che debbono necessariamente essere estranee alla funzione di governo¹⁰¹. "Il Capo dello Stato può restare imparziale ad una sola condizione: che non governi"¹⁰². Egli può svolgere le sue funzioni di rappresentante dell'unità nazionale solo se accetta di rimanere estraneo all'azione di governo.

Di qui la necessità che si neghi al Presidente, sino a che si desidera salvaguardare il carattere imparziale della sua figura, il potere di revocare i ministri e quello di sciogliere a suo arbitrio e anticipatamente le Camere. Questi due poteri consentono al Presidente di trasformarsi, non appena l'occasione si presenti favorevole, in organo attivo di governo"¹⁰³.

Da un lato il Presidente della Repubblica avrebbe offerto in tal modo una garanzia "politica" attraverso tre poteri: l'accettazione della proposta di dimissioni da parte del Governo, l'accettazione della proposta di scioglimento delle Camere, la nomina del Primo Ministro¹⁰⁴. Si trattava di attribuzioni volte a rimettere in moto la macchina, ma non a intervenire nell'indirizzo politico¹⁰⁵. Il compito proprio del Presidente della Repubblica non era quello di dare una risposta ai problemi sorti, ma indicare chi avrebbe dovuto provvedervi¹⁰⁶. Questa sua azione non richiedeva estraneità alla situazione politica¹⁰⁷, ma una particolare consapevolezza e attenzione nei confronti della realtà politica circostante¹⁰⁸. La reale consistenza e distanza rispetto alla funzione di governo di tale garanzia politica era però incerta nelle parole dello stesso Guarino, laddove egli riferisce "degli atti autonomi presidenziali come di atti che esorbitano dalla funzione politica del Governo, e sono invece espressione dell'indirizzo politico del Presidente"¹⁰⁹.

Dall'altro lato il Presidente era chiamato a offrire una garanzia più limitata, che derivava dalla sua partecipazione a tutti gli atti più importanti e abituali della funzione di governo. Egli assicurava la conformità alle norme costituzionali in ragione della formula del giuramento prevista dall'art. 91, alla luce della quale

¹⁰⁰ "Ed ogni volta che l'ordinamento ha bisogno di una scelta indipendente o di un comportamento indipendente si ricorre di nuovo al Presidente, la cui intera figura è costruita per l'imparzialità. E tuttavia il Presidente non è fuori dalla vita, ma è immerso nella vita, e gli è come al centro di una sfera che ruota su se stessa, è fermo allo stesso punto eppure è partecipe del vorticoso movimento del tutto". *Ibidem*, p. 964.

¹⁰¹ "L'idea stessa di imparzialità ritorna in diversi autori. Così anche Leopoldo Elia: "È, per contro, uno dei segni non ultimi della eterogeneità politica europea l'esigenza (accettata in quasi tutte le costituzioni democratiche di questo continente) di creare un Capo dello Stato al di fuori e al di sopra di partiti politici, sia perché questi appaiono divisi da pregiudiziali relative ai fondamenti stessi del regime, sia perché, anche quando non è così, il concetto che si ha del partito contiene sempre taluni elementi negativi ed esso ha perciò bisogno di essere visibilmente trasceso in un portavoce nazionale la cui prima caratteristica sia l'imparzialità". Cfr. L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi parlamentari*, cit., p. 89.

¹⁰² G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 965.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ "In questo momento il gioco del Presidente non è puramente negativo, ma attivo. Non si tratta solo di accordare o negare l'assenso e di seguire una direttiva comunque impressa dal Governo, ma si tratta di scegliere liberamente tra due o più vie. Potere di accettare o respingere le dimissioni, di accordare o rifiutare lo scioglimento, potere di nominare il nuovo Primo Ministro sono le leve di questo gioco ed il Presidente secondo il bisogno batte i tasti di questo delicato strumento". *Ibidem*, p. 956.

¹⁰⁵ "Il Presidente che pur essendo nella mischia si tiene al di fuori di essa, che nell'esercizio delle attribuzioni anche le più delicate agisce, e non potrebbe essere diversamente, non a favore di questo o quell'indirizzo governativo, ma tenendo presente le esigenze funzionali del sistema, il Presidente è, dunque, il rappresentante non di interessi particolari, ma dell'unità". *Ibidem*, p. 962.

¹⁰⁶ "Il Presidente quindi con quei tre fondamentali poteri non affronta, né a maggior ragione risolve, problemi di indirizzo governativo, ma affronta e risolve in modo politico un problema che è esclusivamente costituzionale e di struttura. Il suo è intervento, in senso lato, tecnico, egli sceglie se il contrasto in merito agli indirizzi governativi può restare sul piano parlamentare o deve essere trasferito sul piano elettorale e decide, in questa seconda ipotesi, le modalità con le quali deve prodursi questo spostamento di piani". *Ibidem*, p. 957.

¹⁰⁷ "Non tutta l'azione del Capo dello Stato è racchiusa in formule giuridiche, le quali tassativamente indicano ciò che egli può compiere, perché, anche laddove sia chiara la preponderanza del parlamento, v'è tutta un'attività che gli è possibile esplicare senza che esternamente ne appaiano gli indizi. Cfr. C. VITTA, *Atti presidenziali e proposte ministeriali nella vigente costituzione*, in *Rivista amministrativa*, I, 1951, p. 297.

¹⁰⁸ "Egli quindi deve avere tutti gli elementi per adottare la scelta con piena consapevolezza. Si può essere d'accordo che in questa materia non vi sono regole stabilite e che bisogna lasciarsi guidare dall'intuito e dal senso politico, ma l'intuito deve essere sostanziato dalla conoscenza quanto più piena e completa di tutti gli aspetti della situazione e delle sue possibili evoluzioni. La funzionalità dell'attività di informazione rispetto all'attività di garanzia appare quindi in modo completo. La seconda non sarebbe possibile se non ci fosse la prima". Cfr. *Ibidem*, p. 958.

¹⁰⁹ Tra gli atti autonomi Guarino annovera anche le proprie dimissioni, la nomina dei senatori a vita, la nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale e i messaggi. Cfr. *Ibidem*, p. 942.

permette di intendere meglio i poteri di controllo lui attribuiti. Il primo è il potere di rinvio previsto dall'art. 74, che investe sia la legittimità costituzionale sia il merito costituzionale delle leggi, ma che non vincola il suo destinatario. Accanto a questa azione di verifica sugli atti del Parlamento ve ne sarebbe però una seconda, nei confronti del governo, che si eserciterebbe mediante il concorso agli atti per i quali sia prescritta la forma del decreto presidenziale. Il controllo svolto sarebbe sia di legittimità, sia di "merito consultivo". Per la prima forma di controllo non varrebbe l'analogia con l'art. 74: il Presidente ha il dovere di non prestare la propria collaborazione a un atto disposto in violazione delle norme costituzionali. Per la seconda forma di controllo sarebbe fatta salva l'autonomia decisionale del Governo ove intenda tener fermo il provvedimento. L'autore dell'atto avrebbe avuto solo l'onere di riprenderlo in considerazione alla luce delle obiezioni che gli sono state mosse¹¹⁰.

A queste ricostruzioni se ne accompagnano altre che, in polemica con le interpretazioni che si sforzavano di vedere nel Presidente della Repubblica un organo di controllo e di garanzia¹¹¹, evidenziavano al contrario la sua partecipazione alla funzione esecutiva. Secondo lo studioso Luigi L. Lettieri:

Per quanto riguarda quest'ultima funzione appare evidente che l'istituto in questione costituisce, oltre che un organo di coordinamento, un mezzo propulsore che dà l'avvio per la formazione e il funzionamento dei più importanti organi dello Stato: il Presidente occorre ricordare, indice le elezioni per la formazione delle nuove Camere, ne fissa la prima riunione, le convoca in via straordinaria, le scioglie; indice il *referendum* popolare, nomina il Governo ecc. Attività questa che, non avendo un contenuto propriamente amministrativo va ricondotta alla funzione di *governo o politica*¹¹².

Compito del Presidente sarebbe quello "di porre in movimento e di manovrare, in alcuni casi, il complesso meccanismo costituzionale"¹¹³. La conclusione che Lettieri ne traeva era univoca:

Se dunque il Presidente della Repubblica appare, nel disegno della Costituzione, posto al vertice di tutte le attività e funzioni statuali, se allo stesso organo sono formalmente riconosciute decisive se pur non illimitate potestà nel campo dei diversi poteri – che comunque non appaiono attribuite al Governo in modo decisamente più ampio – se un diverso proposito non risulta espresso dal testo legislativo, che anzi quelle potestà prevede, può considerarsi che, in dipendenza delle funzioni materialmente esplicabili nel campo amministrativo, il Presidente della Repubblica sia da considerare tuttora Capo del potere esecutivo¹¹⁴.

Anche altre interpretazioni, come quella di Aldo Sandulli, mettevano in risalto la partecipazione del Presidente alla funzione di governo mediante "attribuzioni che lo designano come alto interprete degli interessi della Nazione e nelle quali appare riflesso in modo adeguato l'attributo di capo dello Stato, riconosciutogli dal 1° comma dell'art. 87 della Costituzione"¹¹⁵. Il Presidente era per Sandulli chiamato a partecipare all'attività di tutti i poteri dello Stato per esprimere "una valutazione della rispondenza delle varie attività per cui tale partecipazione sia richiesta agli alti interessi che quell'organo è destinato a presidiare"¹¹⁶. Il suo ruolo non era tuttavia decisivo, tranne che per la nomina del Presidente del Consiglio e per lo scioglimento anticipato. Egli pertanto non poteva essere considerato capo dell'esecutivo, ma

¹¹⁰ Un'interessante ricostruzione è offerta da Giorgio Balladore Pallieri il quale afferma che il Capo dello Stato si qualifica anche Capo dell'amministrazione. Egli rileva che è possibile trasferire con legge ordinaria le funzioni amministrative al presidente, mentre ciò non è possibile per la funzione legislativa e giurisdizionale ostandovi l'art. 70 e l'art. 102 della Costituzione. Ciò lo spinge a ritenere che la posizione del Capo dello Stato sia sotto questo profilo suscettibile di notevole espansione: "Ma soprattutto, per restare al nostro tema, ne deriva che le funzioni del governo non sono tutelate costituzionalmente contro la eventuale ingerenza del capo dello Stato: se no, non sarebbe possibile deferire con legge ordinaria al capo dello Stato poteri altrimenti rientranti nella normale competenza amministrativa dei ministri... Qui ha ragione il Mortati ma solo perché il Presidente della Repubblica non fa parte di un «potere» distinto dal governo; perché egli, insieme con altre funzioni, cumula anche quella di capo del potere esecutivo, il che implica la possibilità, se appena prevista dalla legge ordinaria, di una partecipazione a qualunque atto amministrativo". Cfr. G. BALLADORE PALLIERI, *Divisione dei poteri nella vigente costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, pp. 824-825, nota 13.

¹¹¹ Così anche nelle parole di Giuseppe Cuomo nel suo noto saggio sulla forma di governo: "Il Presidente della Repubblica è un organo estraneo alla sfera dell'indirizzo politico governativo ed è destinato a regolare la funzionalità del sistema: gli è riconosciuto un potere d'intervento allorché il sistema risulta paralizzato. Non può, però esercitare i poteri attribuitigli quando il sistema funziona, senza alterare i rapporti tra governo e parlamento che la Costituzione vuole regolati, in particolare per quanto attiene all'indirizzo politico, dall'istituto della fiducia". Cfr. G. CUOMO, *op. cit.*, p. 102.

¹¹² L. R. LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, La scienza, Roma, 1951, p. 70.

¹¹³ *Ibidem*, p. 71.

¹¹⁴ *Ibidem*, pp. 78-79.

¹¹⁵ A. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Rivista amministrativa*, 1950, p. 151.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 152.

la partecipazione presidenziale all'azione del potere esecutivo rappresenta invece l'estrinsecazione di una concreta e reale potestà, che, in mancanza di norme in contrario, non può non essere considerata pienamente discrezionale, nel quadro della funzione obbiettiva assegnata dalla Costituzione al Presidente quale capo dello stato. Né può essere ritenuta una norma in contrario quella contenuta nell'art. 95 della Costituzione in base alla quale «il Presidente del Consiglio dei ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile».

Quest'ultima norma prevedrebbe, infatti, una posizione preminente del Presidente del Consiglio, in ordine alla direzione politica, rispetto al governo, e non in capo al Presidente della Repubblica, che è estraneo al Governo. All'atteggiamento politico dell'esecutivo il Presidente della Repubblica avrebbe sempre la possibilità di resistere rifiutando la propria firma, «salvo naturalmente le conseguenze costituzionali che il sistema comporta»¹¹⁷. Il concorso della volontà presidenziale non appariva dunque subordinato, ma necessario e costitutivo, comunque sullo stesso piano di quello del governo.

Ancora originale appare l'interpretazione offerta dal giovane studioso Temistocle Martines che nell'ambito della funzione di governo recuperava una dimensione di garanzia. La riflessione sulla recente esperienza di Luigi Einaudi, che aveva condotto alla formazione del governo Pella, si poteva scorgere in filigrana nella sua riflessione. Martines distingueva tra Stato-soggetto e Stato-istituzioni e, all'interno di quest'ultimo, precisava che

Il Capo dello stato, partecipa alla funzione di direzione politica quale rappresentante dell'unità nazionale: in tale veste, gli è stata attribuita dalla Costituzione la funzione di supremo moderatore dei conflitti tra organi costituzionali e di custode stesso della Costituzione. Spetta, in tal modo, al Presidente della Repubblica (attraverso l'esercizio dei suoi poteri di decisione e di controllo) di verificare la rispondenza dell'indirizzo politico a quello originariamente proposto dalla volontà popolare; mentre, allo stesso tempo, il Capo dello Stato deve vigilare affinché la Costituzione sia attuata, e correttamente attuata, nelle sue disposizioni: da questo punto di vista, egli, nonostante non concorra a determinarlo, può considerarsi un «portatore» dell'indirizzo politico alla cui attuazione attivamente partecipa, nei limiti costituzionali dei poteri che gli sono stati attribuiti¹¹⁸.

Per Martines il Capo dello Stato, quando interviene nella funzione di direzione politica, si pone all'esterno dello Stato-soggetto, e nei suoi confronti svolge un'attività di contrapposizione e d'impulso¹¹⁹.

3. La presidenza di Giovanni Gronchi e la sua difficile ricostruzione: dalla teoria dell'indirizzo costituzionale a quella del reggitore dello Stato

Il passo successivo nell'elaborazione dottrina è compiuto in riferimento alla presidenza di Giovanni Gronchi. La salda *leadership* di Alcide De Gasperi all'interno della Democrazia Cristiana si è ormai esaurita da tempo¹²⁰ e con essa, dopo l'insuccesso della cosiddetta "legge truffa"¹²¹, aveva da tempo iniziato a evolversi la forma di governo, che fino al 1953 aveva funzionato per molti versi secondo il modello Westminster. A minare la formula centrista, oltre ai mutati equilibri elettorali tra i partiti, che rendevano impossibile ricostituire le maggioranze quadripartite che avevano piuttosto saldamente sostenuto i governi presieduti da De Gasperi, erano anche le divergenze sempre più accese tra le correnti democristiane sul futuro politico del paese. Tali divergenze impedivano d'ora in avanti il costituirsi di una *leadership* riconosciuta e autorevole com'era stata quella di De Gasperi, che, forte anche della maggioranza relativa conseguita dalla Dc alle elezioni del 1948, aveva saputo sapientemente mediare tra le pur profondamente diverse componenti del suo partito¹²². Nel 1954 era divenuto segretario Amintore Fanfani, capo della ex corrente dossettiana, allora chiamata *Iniziativa democratica*, ma i dissensi sulla sua *leadership* non mancavano. Al momento dell'elezione del Presidente della Repubblica si configurerà pertanto una circostanza di grave incertezza,

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 155.

¹¹⁸ T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, pp. 117-118.

¹¹⁹ Sul ruolo del Presidente della Repubblica ritornerà in seguito in modo più articolato. Cfr. T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano, 1957, pp. 244 e ss.

¹²⁰ D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano*, cit., pp. 41 e ss.

¹²¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 657.

¹²² A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 62 e ss.

peraltro destinata a ripetersi anche per le elezioni successive. Alla luce di questa esperienza, e delle due successive, ovvero dell'elezione prima di Antonio Segni e poi di Giuseppe Saragat, Leopoldo Elia a quindici anni di distanza, non sapendo di essere, più che retrospettivo, profetico, definirà tali appuntamenti istituzionali "il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche"¹²³ in quanto condizionati in maniera decisiva dalla segretezza del voto¹²⁴.

Giovanni Gronchi fu, infatti, eletto con l'eterogeneo sostegno della sinistra comunista e socialista, dell'opposizione interna alla Dc, anch'essa eterogenea, di una componente monarchica, e di diversi deputati del Msi. Ciò diede luogo a una condizione che era impreveduta e imprevedibile da parte dei Costituenti: l'elezione di un Capo dello Stato contro la maggioranza che reggeva l'esecutivo, con la conseguente rottura dell'integrazione immaginata tra unità maggioritaria e unità nazionale: "Quella che avrebbe dovuto essere la sede istituzionale rappresentativa dell'unità dell'intera nazione al di sopra delle divisioni «contingenti» tra le parti, non solo si era caratterizzata come sfera autonoma (e fin qui nulla di impreveduto), ma era venuta ad acquistare una colorazione fortemente «oppositiva» fino a proporsi come vera e propria istanza di delegittimazione della coalizione di governo"¹²⁵. Il Presidente della Repubblica cessava di essere il mero garante dell'equilibrio politico e si sentiva chiamato a svolgere un ruolo attivo nella vita politica del paese¹²⁶.

Iniziata nel 1955, la nuova presidenza si rivelerà, di gran lunga più interventista della precedente¹²⁷. Anche in ragione del carattere eterogeneo della maggioranza che lo aveva eletto, il Presidente della Repubblica proverà nel corso del settennato ad accreditarsi come centro di legittimazione concorrente e antagonista rispetto al blocco maggioritario e a instaurare un dialogo diretto con l'opinione pubblica, non senza profittare del difetto d'iniziativa politica che caratterizzava la maggioranza di governo.

In un ambito in particolare Gronchi farà sentire il proprio peso in modo talvolta anche alternativo agli orientamenti espressi dal governo, ovvero nella politica estera. Qui, sentendosi più libero dai vincoli del sistema politico, riuscirà, attraverso un ampio ricorso alle esternazioni, a esprimere un orientamento circa gli interessi superiori della nazione. Si venne delineando anzi in questo modo un vero e proprio indirizzo politico presidenziale grazie al quale Gronchi si propose talora sulla scena internazionale più come capo dell'esecutivo che come Presidente di un regime parlamentare¹²⁸.

Anche in materia di nomina e formazione dell'esecutivo Gronchi farà sentire il suo peso, ma in modo meno evidente. Come espresso nel corso di una sua esternazione, il dovere del Capo dello Stato non risiedeva semplicemente nominare un Presidente del Consiglio che potesse ottenere la fiducia delle Camere, ma sincerarsi che il governo potesse corrispondere alle esigenze del paese, che il Presidente della Repubblica si riteneva chiamato a esprimere¹²⁹. Se tale interpretazione non gli consentiva di imporre i propri orientamenti, favorevoli a un'apertura verso sinistra, gli permetteva di ingerirsi nella formazione della lista dei ministri.

Un'innovazione, apparentemente marginale, segna in special modo il cambiamento di passo: l'eliminazione dal 1958 del decreto d'incarico, controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente e retrodata alla data del conferimento orale, in favore del permanere del solo incarico orale seguito da comunicazione della presidenza. Muta così, in modo rilevante, il peso presidenziale nella formazione del governo. Se il conferimento formale, costituito un vero e proprio atto giuridico, un volta avvenuto consentiva all'incaricato di muoversi in completa autonomia nelle scelte riguardanti la formazione del governo, l'oralità, e la conseguente revocabilità, dell'incarico divenivano ora uno strumento rilevante d'ingerenza del Presidente della Repubblica nella formazione dell'esecutivo.

Occorre ricordare che Gronchi, proprio attraverso questa sua azione slegata dai partiti, anche se non sempre coerente con il disegno costituzionale delle competenze dei diversi organi, riusciva anche a farsi

¹²³ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 660.

¹²⁴ Non occorre ricordare che le elezioni presidenziali almeno fino agli anni '90 non saranno mai state facili. Il risultato è stato sempre inaspettato. In generale si è sviluppata una prassi per cui a maggioranze di centro destra si sono venute contrapponendo nell'elezione successiva maggioranze di centro sinistra. Cfr. E. CHELI, *Art. 89*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983, p. 127.

¹²⁵ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 73.

¹²⁶ F. D'ONOFRI, *op. cit.*, p. 124.

¹²⁷ Non è un caso che nel 1963 fu presentato un disegno di legge costituzionale, successivo al messaggio alle camere del Presidente Antonio Segni del 16 settembre 1963, che mirava a sopprimere sia la rieleggibilità del Capo dello Stato sia conseguentemente il «semestre bianco».

¹²⁸ "È noto, che la linea di politica estera concepita da Gronchi (coincidente in larga massima con le strategie di politica energetica di Enrico Mattei) prevedeva una meno rigida e subordinata interpretazione degli obblighi di fedeltà atlantica, uno spostamento del centro di gravitazione degli interessi italiani verso il mondo arabo e, parallelamente, un cauto riavvicinamento all'Est europeo". Cfr. A. Baldassarre, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 82.

¹²⁹ Cfr. *Ibidem*, pp. 80, 87-88.

promotore attivo dell'attuazione organizzativa della Costituzione, sia attraverso un ampio ricorso ai messaggi, sia attraverso vere e proprie ingerenze nell'azione del Governo e nelle decisioni del Parlamento. Non c'è dubbio che i rapporti tra le forze politiche erano cambiati e che tale cambiamento aveva un ruolo preminente. Ma è comunque negli anni della presidenza Gronchi che hanno trovato attuazione quelle istituzioni che segnavano il definitivo superamento della forma di governo parlamentare statutaria: la Corte costituzionale nel 1955, il CNEL nel 1957 e il Consiglio Superiore della Magistratura nel 1958. Trovavano in qualche modo conferma nei fatti le parole di Piero Calamandrei, il quale all'indomani dell'elezione aveva definito il Presidente della Repubblica la *viva vox constitutionis*¹³⁰.

La presidenza Gronchi costituisce pertanto un passaggio saliente nell'esperienza repubblicana. Non si assistette a un allargamento formale delle funzioni presidenziali oltre i limiti segnati da Einaudi quando, interpretando la Costituzione, aveva distinto tra atti presidenziali e atti governativi¹³¹. Ma gli interventi informali divennero più incisivi, anche attraverso l'uso innovativo delle esternazioni, che non ebbero più i caratteri degli ammonimenti einaudiani al governo. Inoltre, i rapporti del Presidente con le forze politiche s'infittivano, in un contesto politico decisamente più articolato, coinvolgendo non più la sola maggioranza, ma anche nuovi soggetti attratti nell'ambito d'influenza presidenziale.

Un'interpretazione in chiave garantista delle funzioni del Presidente della Repubblica sarà offerta nel 1958 da un costituzionalista prossimo alla sinistra come Vezio Crisafulli nel suo saggio sugli *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*¹³². Qui l'autore si soffermava sull'avvenuta evoluzione della forma di governo parlamentare dall'originaria concezione dualistica della monarchia parlamentare al regime monistico, nel quale al Capo dello Stato spettava solo la nuda titolarità della funzione esecutiva, mentre al Governo ne spettava l'esercizio sostanziale. Nessuna delle due organizzazioni del potere però appariva, a Crisafulli, in grado di descrivere la posizione del Presidente della Repubblica nella forma di governo instaurata in Italia.

Nel sistema costituzionale italiano al Presidente della Repubblica era riconosciuta una funzione di garanzia e controllo preventivo che aveva rilievo, in particolar modo, rispetto agli atti qualificati come presidenziali. Rispetto a questi "il capo dello stato non dichiara deliberati altrui, ma deliberati propri, perché il potere, di cui l'atto è espressione, appartiene ad una sua propria competenza, distinta e diversa da quella del Governo"¹³³, sia in quanto organo di indirizzo politico, sia come organo della funzione amministrativa. Al Capo dello Stato spettava "una diversa competenza" "il cui esercizio implica in ogni caso valutazioni oggettive da compiersi in posizione di piena indipendenza rispetto agli orientamenti della maggioranza"¹³⁴. Rientravano in essa:

il regolare svolgersi del meccanismo costituzionale, secondo le scadenze e al verificarsi delle condizioni prefissate; il coordinamento delle principali manifestazioni della sovranità, attraverso la loro esterna dichiarazione e conseguente imputazione formale alla unità dello Stato; la garanzia del conformarsi dell'alternativo giuoco delle forze politiche agenti nel sistema, e perciò anche della stessa maggioranza al governo, ai principi fondamentali e indefettibili, che presiedono al sistema medesimo.

Ciò spingeva Crisafulli ad affermare che il Presidente della Repubblica "concorre al governare, largamente inteso, così come vi concorrono, allora, tutti gli organi costituzionali"¹³⁵. Egli non partecipava alla definizione dell'indirizzo politico, inteso normativamente come attività direttiva statale. "Che poi, in pratica, l'interpretazione degli interessi nazionali abbia carattere discrezionale, e che, in questo senso (improprio), possa parlarsi di un indirizzo presidenziale, con riferimento alla linea di condotta seguita dal Presidente nell'esercizio delle proprie competenze, è tutt'altra questione"¹³⁶. Certo è, secondo Crisafulli, che il compito di rappresentante nazionale ex art. 87 non doveva indurre a considerarlo rappresentante della collettività. Egli rappresenta la collettività in "senso figurato e generico":

¹³⁰ Cfr. P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, n. 6, 1955, pp. 809-814. Con questo scritto Piero CALAMANDREI commentava positivamente il discorso di insediamento pronunciato dal Presidente Gronchi come espressione di «un'onesta ed energica volontà di raddrizzamento del timone costituzionale».

¹³¹ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 661.

¹³² A questa ricostruzione si rifà anche L. CARLASSARE, *Art. 88*, cit., p. 7.

¹³³ V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 631.

¹³⁴ *Ibidem*, p. 637.

¹³⁵ *Ibidem*, p. 638.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 622.

Al più, la rappresentanza del Capo dello Stato potrà stare a significare che ad esso spetta il compito di curare gli interessi fondamentali, unitari e permanenti della comunità statale¹³⁷.

Sotto questo punto di vista egli assomigliava molto al monarca costituzionale con la differenza certo che derivava dal mandato a tempo determinato e dalla sua elettività¹³⁸.

Al 1958 risale anche lo scritto di un allievo di Piero Calamandrei, Paolo Barile, allora consigliere giuridico del Presidente della Repubblica, sui suoi poteri¹³⁹, che tracciava per primo una distinzione fondamentale tra due aspetti dell'indirizzo politico: un indirizzo politico costituzionale, tendente all'attuazione della Costituzione, e un indirizzo politico contingente e di maggioranza, tendente solo in parte ad assumere rilievo per la Costituzione¹⁴⁰. Compito del Capo dello Stato era per Barile controllare l'indirizzo di maggioranza e di "correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali"¹⁴¹. In questa prospettiva il Presidente della Repubblica era legittimato a intervenire molto più spesso nell'attività politica e non solo in situazioni eccezionali, come si era sostenuto in precedenza¹⁴². Il Presidente della Repubblica appariva a Barile collocato in una posizione trascendente la distinzione tra maggioranza e opposizione, tanto da consentirgli all'occorrenza di contrapporsi all'indirizzo politico governativo in nome dell'attuazione della Costituzione. Le incertezze circa la consistenza del suo potere sembrano oramai completamente abbandonate¹⁴³. Il numero degli atti di competenza presidenziale aumenterà notevolmente: comprenderà anche l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, l'emanazione degli atti aventi forza di legge, e il potere di messaggio libero. Il Presidente della Repubblica, secondo Barile, era così in grado di condizionare in modo rilevante l'azione di governo.

È incontestabile che nella ricostruzione di Barile la figura del Presidente della Repubblica fosse per molti aspetti riconducibile al modello parlamentare dualistico ottocentesco, passando per le rielaborazioni di Carl Schmitt sul suo ruolo di custode della Costituzione: istanza di unità, sotto l'egida del programma costituzionale da realizzare, contrapposto alla parzialità dell'indirizzo politico di maggioranza e alla virtuali possibilità disgregatrici della versione pluralistica del parlamentarismo.

Ecco che, in risposta a queste interpretazioni e in polemica con esse, Carlo Esposito, portatore di una visione realista del diritto, elabora una ricostruzione affatto originale che, seppur destinata anch'essa a restare minoritaria, sarà spesso ricordata e spesso travisata dalla dottrina successiva. Era rispetto a chi aveva cercato di ricostruire la figura del Presidente della Repubblica utilizzando come riferimento le sole disposizioni costituzionali, Esposito compiva il diverso tentativo di definire, entro il più ampio ordinamento giuridico, la figura, prendendo le mosse dalla qualifica costituzionale di Capo dello Stato, per distaccarsi dalla real-

¹³⁷ *Ibidem*, p. 649. Sull'estraneità di tale rappresentanza nazionale insistono anche altri autori. Cfr. M. Galizia, *Studio sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, p. 16, ma anche A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Il Presidente della Repubblica fra unità maggioritaria e unità nazionale*, in "Quad. Cost.", 1985, p. 22.

¹³⁸ V. Crisafulli, *op. cit.*, p. 649.

¹³⁹ Ancora di recente è stato ricordato che questi era il consulente giuridico del Presidente Gronchi. Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 1/2011, 21 dicembre 2010, p. 1.

¹⁴⁰ Considerazioni non dissimili si ritrovano in G. MARANINI, *La posizione della Corte e dell'autorità giudiziaria in confronto all'indirizzo politico di regime (o costituzionale) e all'indirizzo politico di maggioranza*, in *La giustizia costituzionale*, Vallecchi, Firenze, 1966, p. 151.

¹⁴¹ "Ora, poiché controllare non è partecipare ad una funzione attiva, egli non è contitolare della funzione di indirizzo di maggioranza, ma lo è solo della funzione di indirizzo generale, per meglio esplicitare la quale, appunto, è chiamato a controllare l'attività della maggioranza". Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pp. 308-309;

¹⁴² Questa tesi, anche se minoritaria, ha trovato numerosi sostenitori nel tempo. Cfr. E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 97 e ss.; ID., *Art. 89 Cost. in Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma, 1983, pp. 96 e ss.; F. CUOCOLO, *Lezioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2004, terza ed., p. 265.

¹⁴³ È l'occasione questa anche per trarre un bilancio delle scelte operate in sede costituita: "Se ne arguì subito, in sede di Assemblea Costituente (e nell'equivoco cadde anche Orlando!) che il Capo dello Stato era stato ridotto al rango di organo meramente rappresentativo. Nulla di più inesatto: ad esso erano stati conferiti - e l'esame fin qui condotto lo ha dimostrato esaurientemente - una quantità di poteri assai superiori a quelli del re, e soprattutto, a differenza di quelli, aventi un preciso "contenuto sostanziale".

L'effettività dei poteri presidenziali, come credo di aver dimostrato, nasce dalla breccia fatta nel principio dell'irresponsabilità del Capo dello Stato: introdotta una sua responsabilità penale e una sua responsabilità politica, non gli si poteva negare la libertà nell'esercizio dei suoi poteri, che in tal modo diventavano, appunto, effettivi.

Oggi, la figura del Capo dello Stato si erge dunque con tutto "il peso di una forza politica nuova ed autorevole fra gli organi politico-costituzionali tradizionali: e, accanto ed insieme alla Corte costituzionale, caratterizza la fisionomia di questa nostra Repubblica". Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 356-357. Sul parallelo tra Capo dello Stato e Corte costituzionale insiste anche E. CHELI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffrè, Milano, 1961, pp. 97 e ss.

tà contingente allo scopo di scandagliarla più in profondità in una prospettiva storico concettuale. Come punto di partenza Esposito utilizzava la definizione kelseniana¹⁴⁴, cui riconosceva valore pratico, ma non ricostruttivo¹⁴⁵: il Capo dello Stato, nelle moderne comunità statuali, gli appariva un organo costituzionale cui erano attribuite alcune funzioni esecutive, che poteva partecipare solo in minima parte al procedimento legislativo e che svolgeva soprattutto il compito di simbolo vivente dell'autorità.

All'interno dell'apparato statale tre erano per Esposito i possibili sensi dell'espressione Capo dello Stato: il primo, fondamentale, che metteva in risalto la sua supremazia in posizione, e due eventuali, che facevano riferimento alla sua supremazia in autorità e in comando. Ciò conduceva Esposito ad abbandonare la tesi del Presidente della Repubblica come potere neutro¹⁴⁶. Gli atti ricondotti nell'ambito dell'autonomia decisionale del Presidente gli erano attribuiti non in ragione della sua imparzialità ma sol perché "si è ritenuto opportuno che alcune decisioni entro la comunità statale siano affidate a una persona singola, che godeva di un particolare prestigio per la posizione a essa fatta"¹⁴⁷. A ciò Esposito aggiungeva che l'imparzialità delle decisioni è imposta in linea di principio a tutte le istituzioni costituzionali dello Stato, ma si fonda sul presupposto che il sistema è caratterizzato dall'esistenza di parti che esprimono visioni differenti del bene comune. Anche il Presidente della Repubblica, come le altre istituzioni, esprime perciò la propria visione del bene comune e non una "ragione superiore" ai conflitti in atto¹⁴⁸.

La teoria del Capo dello Stato quale potere neutro e moderatore, e come dispensatore di giustizia, sarebbe servita invece "per accrescere il numero e la portata dei poteri personali del Presidente della Repubblica"¹⁴⁹. La previsione stessa della controfirma come criterio di validità degli atti del Presidente era per Esposito prova del fatto che nei regimi parlamentari contemporanei permane la concezione del Capo dello Stato "come di una delle forze politiche dello Stato, delimitato nei poteri proprio per timore della sua parzialità"¹⁵⁰.

L'unico tratto distintivo della figura del Capo dello Stato, nell'ambito della forma di governo parlamentare, è la "personalizzazione" del suo potere in contrasto con la spersonalizzazione propria di tale regime. Proprio per questa ragione, e qui si trova il cuore della critica nei confronti di quelle dottrine espansive

¹⁴⁴ Kelsen definisce il capo dello stato a partire dalle funzioni che normalmente svolge: "Con il nome di "capo dello Stato" si indica un organo a cui è affidata una serie di funzioni ben determinate, cosicché deve esserci almeno un minimo di competenze perché si possa parlare di "capo dello Stato". Queste competenze si ritrovano soprattutto nell'ambito del potere esecutivo: rappresentanza dello Stato all'estero, cioè facoltà di stipulare trattati internazionali, emanazione di atti diplomatici speciali in particolare la dichiarazione di guerra; nomina dei funzionari, comando supremo dell'esercito, diritto di grazia, di abolizione dei processi penali. La partecipazione alla legislazione, come un fattore equivalente al parlamento – sanzione o diritto di veto – non è assolutamente necessaria. Anche il Presidente della Repubblica, che deve soltanto promulgare le deliberazioni di legge – se a lui spettano le altre funzioni – è "capo dello Stato". Cfr. H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato*, cit., p. 680.

¹⁴⁵ Anche se in realtà Kelsen in realtà compie un qualche sforzo ricostruttivo: "Il "capo dello Stato" non è un organo in qualche modo essenziale e necessario allo Stato. Se le costituzioni repubblicane lo prevedono con la denominazione di "Presidente della Repubblica", "Presidente dello Stato" e simili, ciò avviene attenendosi al modello, più o meno cosciente delle costituzioni monarchiche: in particolare della monarchia costituzionale...la denominazione di "capo dello Stato" – non giustificata né dal contenuto della funzione né dalla sua posizione giuridica – discende dall'apparato ideologico della monarchia". Per giungere a una conclusione circoscritta: "Se il suddetto capo dello Stato, e in particolare il monarca costituzionale, nella terminologia delle costituzioni appare tuttavia come l'organo supremo, se lo stesso, nel linguaggio del diritto positivo, viene descritto come se l'intera organizzazione statale culminasse nella sua persona, ciò avviene per il bisogno di rappresentare simbolicamente l'unità dell'ordinamento statale nella personalità visibile e percepibile di un unico uomo. Nella stessa misura in cui la teoria del diritto deve insistere sul principio che si è assoggettati, cioè che si deve obbedire solo alle norme, ma non all'uomo che pone le norme, in tal misura la gran moltitudine degli uomini, perché avversa al pensiero astratto, sembra aver bisogno di un simbolo dell'autorità che sia empiricamente percepibile.. In questa *funzione simbolica* si trova, più che in ogni altra, il significato di un istituto di un capo dello Stato che sia in grado di adempiere questa sua funzione proprio come un monarca e in modo molto più efficace di quanto possano fare le forme esteriori in cui tradizionalmente trova espressione la posizione del monarca: infatti, corona, scettro, trono, cerimoniale, etc., hanno come finalità proprio questa funzione simbolica". Cfr. *Ibidem*, p. 681.

¹⁴⁶ "la tesi del Capo dello Stato come organo politico imparziale o supra partes appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche del Capo dello Stato (anche se poi sia mossa dal desiderio realistico di ampliare, attraverso questa ricostruzione della figura, i poteri concreti del Capo dello Stato). Secondo ogni seria ricostruzione realistica, quando si attribuiscono poteri al capo dello Stato (e in particolare quando si attribuiscono poteri sottratti alla prevalente volontà ministeriale) questi non sono dati alla «Dea Ragione», ma a un uomo con i suoi vizi e le sue virtù, con le sue passioni e i suoi inevitabili orientamenti, che (particolarmente ove raggiunga il potere attraverso elezioni e sia rieleggibile) nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre". Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (1960)*, in *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 34.

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 31.

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 33.

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 28-29.

¹⁵⁰ *Ibidem*, p. 30.

dei poteri presidenziali, i suoi poteri sarebbero maggiormente limitati rispetto a quelli delle altre istituzioni politiche.

In sostanza, e per concludere - scriveva Esposito - il Capo dello Stato in regime parlamentare non differisce dalle altre istituzioni per la qualità del potere esercitato, ma è una delle istituzioni politiche che, come le altre, ma in via subordinata, ha possibilità di far valere le proprie direttive, tendenze, opinioni e orientamenti, e che sopravanza le altre istituzioni costituzionali per posizione, ma non per le funzioni¹⁵¹.

Un'ipotesi limite di assunzione di ogni potere da parte dell'istituzione era però configurata da Esposito. Il Capo dello Stato si poteva ergere a reggitore dello Stato stesso nei casi in cui ogni altro rimedio contro la crisi non fosse percorribile: allora egli da guida formale poteva divenire capo sostantivo, sostituendosi al Parlamento e provvedendo con ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia. La sua attivazione avrebbe avuto luogo allorché fosse divenuto impossibile il regolare funzionamento degli altri organi e sarebbe occorso ripristinare le istituzioni parlamentari. Tale conclusione, secondo Esposito, trovava conferma nel fatto che il Capo dello Stato conservava la titolarità formale di gran parte dei poteri che normalmente spettano ai Capi di Stato che hanno pieni poteri¹⁵². A ciò doveva aggiungersi che il Capo dello Stato possedeva, in ragione della sua supremazia in posizione, la titolarità a dichiarare le supreme decisioni dello Stato rendendole vincolanti per la comunità. Ciò, a parere di Esposito, giustificava l'attributo di capo dell'esecutivo che gli era riconosciuto negli ordinamenti parlamentari.

Secondo Esposito, in conclusione, la definizione del Capo dello Stato come istituzione distinta dalle altre istituzioni costituzionali solo per la primazia di posizione era contingente ed eventuale. Qualora egli fosse divenuto stabilmente e continuativamente il reggitore dello Stato, secondo Esposito, ci si sarebbe trovati in un regime che non era più parlamentare, bensì presidenziale, dittatoriale o assolutistico.

4. Da Giovanni Gronchi a Sandro Pertini: oltre i limiti della garanzia attiva

A un primo sguardo i problemi interpretativi circa la collocazione del Presidente della Repubblica nell'assetto costituzionale sorgono nei periodi in cui maggiore appare la sua contrapposizione nei confronti del sistema politico. Dopo la fine della presidenza Gronchi, e dopo la tumultuosa, ma breve, presidenza Segni, avvicinato da Giuseppe Saragat nel 1964, l'interesse degli studiosi di diritto costituzionale per la figura del Capo dello Stato sembra ridursi. Del resto il ruolo non sembra negli anni successivi subire cambiamenti rilevanti rispetto a quanto si era affermato già nella prassi con la presidenza Einaudi¹⁵³ e che si consoliderà dopo l'eccezione della presidenza Gronchi: secondo questa lettura consolidata il Capo dello Stato deve svolgere una funzione di garanzia¹⁵⁴. Un punto però appare incontestabile: ognuno dei presidenti che si succedono veste in modo "personale" l'abito dell'istituzione. Ciò certo è favorito sia dal carattere monocratico dell'organo, sia dalla durata della carica, sia dall'elasticità della disciplina¹⁵⁵. Ma è anche l'esito delle dinamiche interne al sistema politico. Così è per le presidenze di Antonio Segni, Giuseppe Saragat e Giovanni Leone. Tutte queste personalità sono sicuramente caratterizzate dall'aver interpretato in modo forte il ruolo del Presidente della Repubblica, ma non sembra siano mai andati oltre un'interpretazione condizionata dai rapporti politici, la quale non è in grado di costituirsi in regolarità e quindi in precedente capace di conformare le successive esperienze. L'unica ricorrenza, che colloca peraltro queste presidenze più in continuità con quella di Einaudi anziché con quella di Gronchi, è che la scelta del Presidente, che sembra essere sempre avvenire in coerenza con gli orientamenti della maggioranza di governo. Per la verità, qualche smagliatura si verificò in tutti e tre i casi: Segni ottenne voti monarchici e missini, Saragat ebbe voti decisivi dal Pci e dal Psi, così come Leone li ottenne dal Msi. Non vanno nemmeno dimenticate le trame antidemocratiche di cui fu

¹⁵¹ *Ibidem*, p. 37.

¹⁵² "se i poteri del Capo dello Stato in regime parlamentare sono subordinati, collaterali o addirittura meramente formali perché cedono al potere prevalente del parlamento e del governo che ne gode la fiducia, è esatto dedurre che in mancanza di un parlamento e susseguentemente di un governo collegantesi con rapporto di fiducia a un parlamento in funzione, i poteri del Capo dello Stato debbano essere esercitati in modo conforme al fatto ipotizzato". Cfr. *Ibidem*, p. 41.

¹⁵³ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., pp. 660-661.

¹⁵⁴ E. CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del capo dello Stato*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 93-94.

¹⁵⁵ Elasticità che è stata terreno fertile per lo sviluppo di convenzioni e consuetudini studiate dalla dottrina più attenta. Cfr. G. Zagrebelsky, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1968, pp. 805-891.

accusato Antonio Segni, che prima della sua malattia lo misero in contrasto con la segreteria del partito da cui proveniva, né la burrascosa conclusione della presidenza Leone, il quale fu costretto a dimettersi.

In linea generale tuttavia la sintonia tra il Capo dello Stato e la maggioranza di governo non fu messa in dubbio, come era accaduto al tempo di Gronchi. Ed è forse per questa ragione che solo alla fine degli anni '70 l'istituzione risvegliò l'interesse della dottrina, in coincidenza, oltre che con l'elezione di un socialista Sandro Pertini, con il passaggio storico segnato dalla conclusione delle esperienze di governo di centro-sinistra e dall'affermarsi della politica di solidarietà nazionale. Le innovazioni istituzionali occorse in quel momento furono di grande rilevanza.

Il 1976 fu un anno cruciale. L'anno ebbe inizio con una grave crisi politica che investì il Presidente del Consiglio Aldo Moro, anche perché egli si era dichiarato disponibile a un'apertura verso il PCI perdendo per questa ragione il sostegno del Partito Socialista. Nasceva un nuovo governo monocolore, il cui Presidente era ancora Aldo Moro. Contemporaneamente però la Democrazia cristiana era investita da gravissimi scandali, che lambivano i suoi dirigenti di primo piano e che gettavano ombra anche sul Presidente della Repubblica Leone. Sullo sfondo era in atto una drammatica crisi economica, una secca caduta del Pil e l'impennata dell'inflazione fino al 20 per cento. Per non parlare delle gravissime tensioni sociali e della terribile offensiva terroristica.

Anche il nuovo governo Moro ebbe vita breve e fu costretto alle dimissioni. Sciolte le Camere, si aprì una campagna elettorale esacerbata dalla possibilità che il PCI potesse sorpassare la Democrazia Cristiana, che comunque uscì di misura vincente dalle urne. Sebbene il Pci fosse ancora escluso dalla maggioranza di governo, nelle successive trattative la presidenza della Camera dei deputati fu attribuita al comunista Pietro Ingrao e si avviò una stagione più distesa nei rapporti tra i partiti. Segno del loro ravvicinamento, e preludio di accordi più larghi, fu l'astensione del PCI in occasione del voto di fiducia al nuovo governo, presieduto da Andreotti, insieme a socialisti socialdemocratici e repubblicani.

Il governo durò un anno e mezzo. A gennaio del 1978 si aprì la crisi che si concluse con la nascita, due mesi dopo, di un nuovo governo Andreotti cui il Pci decise di votare la fiducia. Il 16 marzo, le Brigate Rosse rapirono Aldo Moro e uccisero gli uomini della scorta, proprio poche ore prima della presentazione del nuovo governo al Parlamento.

Dimessosi Giovanni Leone, a seguito di una tambureggiante campagna scandalistica sul caso Lockheed, l'8 luglio fu eletto Presidente della Repubblica, con il sostegno di tutti i partiti dell'arco costituzionale, una personalità di particolare risalto come Sandro Pertini: esponente dell'antifascismo e della resistenza, già presidente della Camera, Pertini era un socialista molto indipendente dal suo partito, di cui intanto era divenuto segretario Bettino Craxi. Pertini fu eletto con 832 voti su 995 votanti. Si trattava di un esito senza precedenti nella storia repubblicana, che conferiva un particolare significato a quella rappresentanza nazionale di cui era investito secondo l'art. 87 della Costituzione. Nel suo discorso d'insediamento Pertini rivendicò la propria autonomia rispetto alle forze che l'avevano sostenuto. I temi su cui si soffermò furono i diritti civili e le libertà, il legame tra unità nazionale e riforme a favore dei lavoratori, oltre che la lotta contro la violenza che stava travolgendo la Repubblica. Di fronte a una condizione di conflittualità che sembrava lacerare la società prima ancora che la politica, egli si propose come punto di riferimento al centro delle istituzioni, chiamato a consolidare il clima di solidarietà nazionale¹⁵⁶.

Che in quelle circostanze l'immagine del Capo dello Stato mutasse era inevitabile: al carattere simbolico dell'istituzione si affianca la personalità di Pertini, il cui slancio umano e la cui larga popolarità bilanciavano le gravi difficoltà in cui si dibattevano i partiti. Anche se non ne conseguiva direttamente una ridefinizione dei poteri formali del Presidente della Repubblica¹⁵⁷, tosto però la contingenza comportò una reinterpretazione, e un accrescimento, dei poteri del Presidente, che, secondo alcuni, addirittura avrebbero potuto preludere a una svolta in senso presidenziale. In un campo in particolare Pertini dette prova di particolare attivismo: nella formazione dei governi, tanto che si iniziò proprio allora a parlare di "governi del presidente"¹⁵⁸.

In questo clima merita segnalare una riflessione che tentava un bilancio delle interpretazioni passate e che indicava alcuni punti fermi sul piano normativo riguardo all'istituzione presidenziale: nel *Commentario Branca alla Costituzione* del 1978, anno in cui ha inizio la nuova presidenza, il giurista Giuseppe Ugo Resci-

¹⁵⁶ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 227-228.

¹⁵⁷ V. Onida, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 12-14. Si veda anche sulla presidenza in generale G. D'ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Maggioli, Rimini, 1985.

¹⁵⁸ G. D'Orazio, *In tema di rapporti tra presidenza della repubblica e governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 1182.

gno, nel commentare l'art. 83 precisava con chiarezza come il Presidente della Repubblica - questo non a caso il nome ufficiale dell'organo, ricorda lo studioso - fosse capo dello Stato, ma non l'organo supremo dello Stato. A riprova di ciò Rescigno avanzava una considerazione di ordine topografico:

Il Presidente della Repubblica non è l'organo decisionale massimo entro lo Stato, e questa verità costituzionale o di fatto è resa trasparente ed espressa anche dalla collocazione materiale delle norme sul Presidente della Repubblica nel titolo secondo, dopo il Parlamento¹⁵⁹.

Nella ricostruzione di Rescigno al Capo dello Stato spettava "di impersonare l'unità della comunità statale, la sua continuità, e quindi l'unità e la continuità dell'apparato statale che di questa comunità è la struttura portante"¹⁶⁰. In quanto garante della continuità e dell'unità dello Stato, il Presidente della Repubblica pertanto "ha in sé la duplice potenzialità di ridursi ad organo puramente simbolico oppure, all'altro estremo, ad organo politico preminente". E questo è possibile senza alcuna modifica al testo costituzionale. Assumono rilievo piuttosto le convenzioni costituzionali:

esteriormente gli atti imposti o permessi dalla Costituzione restano i medesimi, ma le diverse regole convenzionali possono riempirli di poteri e di significati molto diversi, usando e combinando acconciamente tutti e quattro i tipi di regole convenzionali prima detti¹⁶¹.

Dal punto di vista testuale, secondo Rescigno, la possibile espansione dei poteri del Presidente della Repubblica emergerebbe dallo stesso testo costituzionale. Nelle sue parole

il Presidente della Repubblica, anche se non è organo attivo di impulso e di direzione, ha comunque tutti i poteri costituzionali per conoscere preventivamente tutti gli atti dello Stato, influenzarli e condizionarli. Stando alla lettera della Costituzione è l'organo che ha i poteri più numerosi; in potenza sembra il più forte di tutti, perché, una volta eletto, può condizionarli tutti¹⁶².

Innanzitutto a una solida maggioranza parlamentare e a un governo saldo questi poteri però si ritraggono e divengono solo formali in quanto il Presidente non dispone di un diretto seguito politico. Proprio quando invece il Presidente ha un seguito politico, allora si esce dallo schema della struttura garante e si entrerebbe in uno schema parlamentare dualistico.

Ma proprio a cavallo tra anni Settanta e anni Ottanta il clima politico-istituzionale sarebbe mutato profondamente in ragione di un'altra novità: si era aperto ufficialmente il dibattito sulle riforme costituzionali e sulla legislazione elettorale. Spiccavano in quel dibattito alcune proposte, avanzate da autorevoli giuristi – Giuliano Amato, allora consigliere di Bettino Craxi, è il più noto –, sia pure in veste eminentemente politica, le quali ipotizzavano nientemeno che una revisione radicale della forma di governo. In questa sede quel che specificamente rileva è la dottrina costituzionale. Ma non è possibile non ricordare come proprio in quei momenti si discutesse di presidenzialismo, semipresidenzialismo e di elezione diretta del Presidente del Consiglio e come tale assai animata discussione sfociasse nel 1983 nell'istituzione di una Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole Aldo Bozzi. È in questo clima che nel medesimo anno sarebbe intervenuto un giurista come Enzo Cheli a rilevare le "crescenti difficoltà... nell'esercizio delle funzioni di direzione e di selezione delle scelte affidate al sistema dei partiti", oltre che la "pressione delle diverse domande sociali... non filtrate e non filtrabili attraverso i canali della rappresentanza politica". L'intervento di Cheli confermava l'idea della flessibilità ed elasticità dei poteri presidenziali e riproponeva la tesi secondo cui la situazione di crisi poteva "orientare l'azione del Capo dello Stato verso lo svolgimento di un ruolo peculiare di mediazione e sutura tra le varie componenti, sociali ed istituzionali, la cui divaricazione si è andata aggravando". In questo modo Cheli arrivava nuovamente a definire il Presidente come

titolare di un proprio indirizzo politico, distinto e talvolta contrapposto all'indirizzo politico delle forze di maggioranza in quanto destinato a preservare e sviluppare – se del caso anche in contrasto con tali forze – i valori costituzionali¹⁶³.

Ma non mancano negli stessi anni contributi interpretativi differenti, che mettevano in risalto il carattere politico delle funzioni dell'organo. Nel 1984 il costituzionalista Antonio Baldassarre, riproporrà la dottrina del "potere neutro", seppur allontanandosi dalle definizioni proposte nel passato. Baldassarre non riconosce-

¹⁵⁹ G. U. RESCIGNO, *Art. 83-86, art. 87, I-VII comma, cit.*, pp. 6-7.

¹⁶⁰ *Ibidem*, p. 143.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 148.

¹⁶² *Ibidem*, p. 181.

¹⁶³ E. CHELI, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale*, in *Quaderni costituzionali*, 1983, p. 361 e ss. In altro scritto dello stesso periodo l'autore trae la conclusione che necessitano di controfirma i soli atti presidenziali che scaturiscono da una proposta ministeriale. Cfr. E. CHELI, *Sub Art. 89*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca, cit.*, p. 146.

va al Presidente della Repubblica la capacità di prendere decisioni fondamentali, ma riteneva, piuttosto, che detenesse un potere che “sta in mezzo ai poteri attivi per moderarli”. Non era un organo *super partes* e non prendeva decisioni politiche, ma era in grado di influenzarle; non formulava indirizzi, ma era in grado di “mantenere quelli esistenti e di favorire i nuovi indirizzi che stanno emergendo”. Egli svolgeva la sua funzione “agendo costantemente e servendosi di poteri di moderazione, di relativizzazione delle contrapposizioni politiche, nonché di superamento dei conflitti politici che potrebbero impedire il buon funzionamento del sistema costituzionale. Suo compito, a dire di Baldassarre, era

ricercare una sintesi tra la molteplicità delle forze politiche (partiti, movimenti, gruppi diffusi, ecc.) ... per garantire la solidarietà delle parti contrapposte, non solo nell'ambito dello Stato-persona, ma anche e soprattutto in quello più ampio della comunità nazionale¹⁶⁴.

Su questa linea di pensiero si collocava il contributo di storia costituzionale scritto dallo stesso Baldassarre con Carlo Mezzanotte *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini* apparso nel 1985¹⁶⁵. Si tentava in quella sede una rivisitazione complessiva del ruolo del Presidente della Repubblica alla luce della prassi repubblicana. Contro le ricostruzioni unitarie del ruolo, i due autori di nuovo constatavano l'elasticità della disciplina del Presidente della Repubblica, in quanto istituzione di “chiusura”, che rimetteva alle singole personalità che erano chiamate a ricoprirlo il compito di interpretarlo. In tal senso i poteri del Capo dello Stato variavano a seconda della funzione svolta. Erano poteri di controllo sospensivo, poteri di garanzia, poteri d'influenza e poteri d'intermediazione politica¹⁶⁶.

Come ha ricordato lo stesso Baldassarre ancora di recente:

attraverso una dettagliata analisi delle prassi settennato per settennato, abbiamo cercato di dimostrare allora che il Presidente della Repubblica modula i suoi poteri su un doppio e dialogante registro: favorire e salvaguardare la maggioranza di governo (al fine di permettere un governo effettivo ed efficace del paese), da un lato, e agevolare e tutelare l'unità nazionale, ossia la rispettosa e proficua convivenza tra le parti politiche di maggioranza e di opposizione, dall'altro lato¹⁶⁷.

Alla luce di questa rivisitazione i due autori sostenevano che, nella dinamica complessiva dei governi formati sotto la presidenza Pertini:

il capo dello stato è sempre apparso nel processo di formazione di ognuno di essi come un punto di intermediazione essenziale, il cui apporto particolarmente attivo era richiesto dalla nuova caratterizzazione dei rapporti fra le forze politiche... Pertini, che ne sia consapevole o no, si è sempre mosso all'interno delle norme costituzionali: per quanto egli parli spesso delle nomine da lui fatte come di sue scelte personali (che, come tali, sarebbero *contra constitutionem*), a un'analisi approfondita non risulta alcun caso in cui il capo dello Stato abbia dato l'incarico di formare il governo a persone non indicate da qualche partito della maggioranza *in fieri*¹⁶⁸.

Risale al 1984 un convegno tenutosi a Messina su “La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano”. Fu quella l'occasione per fare il punto tanto sulle difficoltà del sistema politico, quanto sull'interpretazione del ruolo che ne aveva offerta Pertini nel corso del suo settennato.

La raccolta degli interventi, pubblicata nel 1985, si apriva con un saggio di Serio Galeotti che riprendeva la sua antica ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica come organo di controllo giuridico, sottoponendo a dura critica le concezioni che gli riconoscevano il carattere d'istituzione di governo. In particolare, Galeotti criticava la tesi di Esposito del Presidente come reggitore dello Stato nelle crisi di sistema, ma anche la concezione di Baldassarre del Presidente come “potere intermediario”. Galeotti registrava l'evoluzione avvenuta in questo potere di controllo che da negativo era divenuto nel corso dell'esperienza repubblicana anche un potere di intervento attivo “sempre tuttavia teleologicamente ordinat[o] all'attuazione immediata o mediata del suo ruolo di garanzia della Costituzione, dell'unità e della permanenza dell'ordinamento”¹⁶⁹.

¹⁶⁴ A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in *Manuale di diritto pubblico*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Zanichelli, Bologna, 1985, p. 533 e ss.

¹⁶⁵ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Feltrinelli, Milano, 1985.

¹⁶⁶ Ancora di recente BALDASSARRE ha ribadito la sua teoria. Cfr. A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹⁶⁸ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 243-244.

¹⁶⁹ S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *La figura e il ruolo del Presidente*, cit., p. 27.

La concezione garantista a Galeotti sembrava sempre la più coerente con la forma di governo parlamentare italiana, e nel più generale orizzonte del costituzionalismo, malgrado la tensione cui tale forma di governo era stata sottoposta nel corso della vicenda repubblicana. Alcuni elementi trovavano tuttavia più precisa definizione rispetto alle precedenti formulazioni. Il Presidente della Repubblica per Galeotti era tenuto a essere imparziale, perché esercitava una funzione “oggettivamente vincolata nel fine”. Perciò era garantito nella sua indipendenza dalle norme concernenti la sua elezione¹⁷⁰. Sulla base di queste considerazioni Galeotti avanzava anche un giudizio sul settennato di Pertini scorgendovi deroghe di fondo al suo schema ricostruttivo della figura del Capo dello Stato secondo costituzione. Egli, infatti, rilevava nella prassi presidenziale recente un “pericoloso” bicefalismo istituzionale.

Nel suo contributo al convegno Baldassarre riprendeva le conclusioni dei suoi precedenti lavori ed esprimeva invece un giudizio positivo sulla presidenza Pertini per i suoi richiami alla Resistenza, all'unità nazionale, alla solidarietà e alla dignità umana che “sono esemplari e interpretano il vero spirito della posizione del Capo dello Stato quale disegnata dalla Costituzione italiana”. Tale evoluzione risentiva certo di fattori soggettivi, ma scaturiva anche e soprattutto da fattori oggettivi:

innanzitutto, la crescente debolezza, l'insuperabile litigiosità e l'insufficienza politica della maggioranza; in secondo luogo, il fatto che, pur in assenza delle condizioni politiche dell'alternanza, l'opposizione «sia entrata in gioco» tanto in relazione alle scelte per il Quirinale, quanto in generale entro il processo di decisione politica; infine, il crescente e sensibile peso dell'opinione pubblica sulla conduzione della politica nazionale, soprattutto in virtù della crisi del principio di maggioranza, della insufficienza e della complessità dei canali rappresentativi istituzionali, anche di fronte alla «rivoluzione» dei mezzi di comunicazione di massa e del bisogno di compensazioni «simboliche» rispetto alla rilevante perdita di sicurezza tanto sul piano individuale quanto su quello collettivo¹⁷¹.

Questi elementi inducevano Baldassarre a ridefinire la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica rispetto alla configurazione costituzionale originaria, la quale forniva solo criteri in negativo:

La Costituzione respinge sia l'idea di un Presidente-notaio, e cioè una sorta di quasmagistratura posta come garanzia impersonale dei principi costituzionali, sia l'idea opposta di un Presidente-parte immischiato nel processo di decisione politica o addirittura portatore di una quota di indirizzo politico¹⁷².

Al contrario il ruolo del Presidente della Repubblica avrebbe dovuto consistere nel richiamare i valori costituzionali in funzione unificante rispetto al pluralismo.

A sua volta Enzo Cheli, nel suo contributo, osservava quanto segue:

la crescente frammentazione della vita politica, il multipartitismo estremo, il correntismo, l'instabilità delle sedi istituzionali deputate a raccogliere la domanda politica, hanno portato gradualmente ad ampliare gli spazi concessi ai «custodi della costituzione», alle sedi di controllo, garanzia, arbitraggio situate in posizione di relativo distacco dal sistema dei partiti... Nella congiuntura che si è andata così sviluppando i «custodi della costituzione» sono stati, pertanto, investiti di tensioni nuove, che hanno finito per rafforzare non soltanto le tradizionali funzioni di garanzia proprie di questi organi, ma anche una loro presenza attiva, per certi aspetti, concorrenziale rispetto ai centri ordinari di formazione delle scelte di indirizzo politico¹⁷³.

Per Cheli tutto ciò avrebbe determinato un allargamento dei poteri propri del Presidente della Repubblica, anche in chiave politica, insieme a un ricorso al potere di esternazione più frequente come strumento di contatto con la società e all'aumento del controllo sociale sull'istituzione attraverso lo strumento della responsabilità politica diffusa del Presidente. Ne sarebbe risultato un'accresciuta personalizzazione del ruolo e del tasso di presidenzialismo già presente in Costituzione come correttivo del governo parlamentare.

A definire nuovamente il potere di esternazione come “potere neutro” era Temistocle Martines. Si trattava, a suo giudizio, di un potere

che non partecipa (anche se attentamente lo osserva) al gioco politico, è collocato al di fuori delle parti e non svolge alcuna funzione attiva nella determinazione e nella attuazione

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 43-44.

¹⁷¹ A. BALDASSARRE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 91.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 91-92.

¹⁷³ E. CHELI, *Tendenze evolutive*, cit., pp. 102-103.

dell'indirizzo politico. Potere neutro non vuol significare, però, potere passivo; ed, infatti, le attribuzioni costituzionali proprie dell'organo gli conferiscono una notevole «forza politica» che il Presidente può far valere nei confronti del Governo e delle Camere nell'esercizio, oltre che dei poteri di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri, dei poteri di controllo, di iniziativa e di impulso che gli sono stati affidati. Il Presidente della Repubblica si pone in tal modo, come «garante politico» della Costituzione e come rappresentante (non soltanto simbolico) dell'unità nazionale (con tutte le reciproche implicazioni che in tali posizioni possono essere rinvenute)¹⁷⁴.

Elemento costante dell'azione del Presidente della Repubblica è il riferimento continuo al suo compito di garante della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale.

Solo che, in un sistema nel quale le violazioni, le inosservanze e le inattuazioni della Costituzione ad opera di atti non sottoponibili alla Corte costituzionale sono aumentate di pari passo con l'accentuarsi della sua crisi e nel quale la tutela giuridica della Costituzione si svolge in un campo ben delimitato, ma al tempo stesso, ristretto, ecco che la posizione di garante politico della Costituzione propria del Presidente della Repubblica, con i connessi poteri, viene ad essere esaltata. Spetta, infatti, al Presidente porre un limite od un freno a violazioni, inosservanze ed inattuazioni, di svolgere sino in fondo il suo potere di monito e di persuasione, di richiamare tutti al dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservare la Costituzione e le leggi; ed in buona sostanza di porsi, in presenza delle varie manifestazioni di «lassismo costituzionale» cui è dato assistere, come custode, se non della rigidità, del rigore costituzionale. Ed, a questi fini, il potere di esternazione è uno degli strumenti dei quali il Presidente della Repubblica può avvalersi¹⁷⁵.

Secondo Martines, nel quadro costituzionale italiano, la forma di governo parlamentare mentre riconosceva al nesso Governo-Parlamento il potere di direzione politica dello Stato e riconosceva e delimitava poteri propri del Presidente della Repubblica. Poiché tuttavia il modello costituzionale non aveva trovato corretta attuazione, la funzione di garante politico della Costituzione era cresciuta anche al di fuori di ogni legame col rapporto Parlamento-Governo. Ciò spiegherebbe perché l'istituto presidenziale potesse considerarsi in grado di esprimere un proprio indirizzo politico, fors'anche in ragione dei processi di personalizzazione.

Si vede nel Presidente della Repubblica – scriveva Martines – un elemento di stabilità e di continuità, in contrapposizione all'instabilità ed alle disfunzioni degli organi di indirizzo politico. Senonché, a mio giudizio, tutto ciò non corrisponde al disegno costituzionale, nel quale non si rinvencono tracce di indirizzi politici presidenziali, che valgono a fare dell'organo un centro di contrapposto potere, o di opportunità di «personalizzazione» della figura, e non rientra tra i connotati della forma di governo parlamentare in esso prevista che, pur riconoscendo al Presidente della Repubblica – come rileva Cheli – funzioni non soltanto di rappresentanza dell'unità nazionale, ma anche di garanzia attiva e di arbitraggio reale delle forze in campo, non ha tuttavia un grado tale di elasticità – nonostante tutte le sue disfunzioni – da consentire che il Presidente. Attraverso l'esercizio dei «poteri propri», si ponga come organo di indirizzo politico¹⁷⁶.

Sul ruolo di garanzia insisteva anche Lorenza Carlassare, la quale, affrontando il tema dello scioglimento, negava invece al Capo dello Stato una funzione di decisione politica, a maggior ragione dopo aver escluso la titolarità presidenziale dell'atto di dissoluzione delle Camere. Sarebbe quest'ultimo infatti:

Il punto massimo di decisione politica che per Costituzione gli è attribuito... data l'ampia discrezionalità che questo comporta nella valutazione dei presupposti: non è però potere di unica decisione, bensì partecipazione paritaria in funzione di garanzia contro abusi della maggioranza governativa¹⁷⁷.

Nella relazione conclusiva del convegno, infine, Paolo Barile traeva alcune conclusioni dagli interventi abbandonando almeno in parte le sue precedenti definizioni del potere presidenziale. Barile ribadiva la titolarità in capo al Presidente della Repubblica di un potere politico, ma escludeva che egli fosse contitolare dell'indirizzo politico, o comunque vi partecipasse. Abbandonata la teoria dell'indirizzo politico costituzionale,

¹⁷⁴ T. Martines, *Il potere di esternazione*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 138-139.

¹⁷⁵ *Ibidem*, p. 140.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 149-150.

¹⁷⁷ L. CARLASSARE, *Scioglimento delle Camere e responsabilità del Presidente*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., p. 181

il costituzionalista fiorentino riconosceva comunque al Presidente un potere di garanzia costituzionale e d'impulso nell'attuazione della costituzione, enucleando i possibili momenti di conflitto tra questo potere presidenziale e l'indirizzo politico: la controfirma, lo scioglimento anticipato, le nomine residenziali, l'esternazione del potere presidenziale.

Barile individuava altresì un momento in cui si manifesterebbe il profilo negativo del potere di garanzia: il rifiuto della firma dei disegni di legge e dei decreti legge. Di contro momenti del profilo positivo erano a suo avviso la nomina del Presidente del Consiglio, le nomine dei giudici della Corte costituzionale e dei senatori a vita, oltre alla presidenza degli organi collegiali: Consiglio Superiore della Magistratura e Consiglio supremo di difesa, nonché il potere di esternazione¹⁷⁸.

5. Francesco Cossiga da Presidente notaio a Presidente anti sistema

Il 3 luglio 1982 era eletto Presidente della Repubblica il democristiano Francesco Cossiga. Nel corso della sua presidenza si assisterà a un profondo cambiamento del sistema politico in conseguenza di una pluralità di fattori, che vanno dal crollo del muro di Berlino all'azione giudiziaria che ha investito i partiti a partire dal 1992. Anche la presidenza della Repubblica non poteva non risentire di queste vicende. Personalità ben diversa rispetto da Pertini, docente di diritto costituzionale, con una lunga esperienza ministeriale, già Presidente del Consiglio e Presidente del Senato, Cossiga fu ritenuto la persona giusta al momento giusto. Lontano a prima vista dai giochi di corrente del suo partito, non in viso al Pci per la sua partecipazione al governo di solidarietà nazionale presieduto da Andreotti in qualità di Ministro dell'Interno, Cossiga raccoglieva in partenza un ampio consenso anche al di fuori dei confini del suo partito. Per la prima volta nella storia repubblicana il Presidente fu dunque eletto al primo scrutinio e con una maggioranza larghissima.

Salito al Colle, nei primi anni del suo mandato Cossiga si mantenne fedele al canovaccio che gli era stato richiesto di interpretare. In effetti, in quegli anni egli si mostrò molto attento a mantenersi entro i limiti del ruolo di garanzia consolidatosi e sempre sostenuto nella riflessione scientifica. Non a caso che molti parlarono anni di un Presidente notaio in opposizione a chi lo aveva preceduto¹⁷⁹.

L'unico momento in cui Cossiga sembrò manifestare una posizione più innovativa, ma a prima vista più per vezzo che per qualche ragione politica, è rappresentato dalla questione da lui sollevata nell'agosto del 1986 con una lettera all'allora Presidente del Consiglio Bettino Craxi sul ruolo del Capo dello Stato nel caso di conferimento dei poteri di guerra all'esecutivo. All'uopo fu istituita una commissione, presieduta dall'ex-presidente della Corte Livio Paladin, i cui lavori si concluderanno con la formulazione di un parere, allineato agli orientamenti consolidati, secondo cui il comando spetta al governo, mentre al Presidente è riconosciuto la funzione di garante. Conclusione, quest'ultima, accolta da Cossiga senza problemi¹⁸⁰.

In questi anni, segnati come si è detto in precedenza da sollecitazioni politiche innovative in materia di forma di governo, non mancarono neppure riflessioni intese a ricondurre l'organo alla sua funzione originaria di garanzia. Nella sua voce *Presidente della Repubblica* apparsa nel 1986 nell'*Enciclopedia del diritto* lo stesso Paladin riprendeva l'idea originaria del Presidente della Repubblica quale garante della Costituzione definendola l'"originaria intuizione" dei costituenti¹⁸¹. Il Capo dello Stato era, secondo l'autore, chiamato a garantire da un lato il funzionamento della macchina attraverso la risoluzione delle crisi di governo e lo strumento dello scioglimento anticipato, dall'altro il rispetto delle norme costituzionali innanzi alle decisioni politiche del Governo e del Parlamento.

Tuttavia – scriveva Paladin – le carenze della Costituzione e le ritrosie dei costituenti hanno fatto e fanno sì che l'intera materia in esame si collochi, in definitiva ai limiti del diritto costituzionale: cioè che il Presidente sia stato e sia lasciato, per molteplici aspetti, allo stadio di un'istituzione eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto, sul piano delle realtà prettamente politiche. In altre parole, si danno in tal campo, incontestabilmente, notevoli spazi che la Costituzione non considera e per ciò solo demanda ad una disciplina extragiuridica, formata da regole convenzionali e di correttezza; le quali, per un verso, valgono almeno in

¹⁷⁸ P. BARILE, *Relazione di sintesi*, in *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 258-260

¹⁷⁹ Fu ribattezzato dai vignettisti "il sardo muto".

¹⁸⁰ Cfr. O. LA ROCCA, *In caso di guerra o di crisi il comando a palazzo Chigi*, in *La Repubblica*, 26/10/1988.

¹⁸¹ Cfr. L. PALADIN, «Presidente della Repubblica», in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, XXXV, 1986, pp. 165-242 Conclusioni non dissimili erano già formulate in L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quaderni costituzionali*, 1982, p. 314 e ss.

parte ad integrare e fornire di significato la Costituzione scritta, ma per un altro verso si prestano spesso a subire perenni mutazioni, così compromettendo la saldezza delle stesse norme costituzionali da esse integrate¹⁸².

Nonostante le incertezze del disegno costituzionale, secondo Paladin, restava comunque fermo un punto: la figura del Capo dello Stato si collocava in un chiaro assetto giuridico-politico, egli operava in un regime partitico-parlamentare con tutti condizionamenti che ne discendevano sulle sue funzioni. Certo è, egli aggiungeva, che

L'eterogenea natura e la grande complessità delle funzioni presidenziali concorrono inoltre a far comprendere il noto fenomeno della "personalizzazione" del potere, che non ha mancato di differenziare le une dalle altre Presidenze del periodo repubblicano: nel senso che ogni Presidente si è ritagliato il suo ruolo – entro le generiche previsioni costituzionali – secondo le caratteristiche umane e politiche della propria personalità, oltre che in vista delle concrete occasioni che la situazione del momento gli veniva offrendo¹⁸³.

Risale al 1986 un altro studio sul Presidente della Repubblica, per mano di Silvano Labriola. Anche quest'ultimo si collocava sulla scia dell'ormai lunga tradizione interpretativa che riconosceva al Presidente della Repubblica una funzione di garanzia.

In primo luogo si segnala la netta affermazione delle caratteristiche della concretezza e della incisività che sono conferite alle potestà presidenziali, esplicate secondo un fine generale di garanzia. Queste caratteristiche e queste finalità si presentano non soltanto conformi ai principi dell'ordinamento, ma anzi tali principi sembrano esigere sia le une, sia l'altra¹⁸⁴.

Tali principi di regime erano individuati nella sovranità popolare, nella responsabilità politica e nel pluralismo politico.

Il Presidente della Repubblica - aggiungeva Labriola - interviene per la salvaguardia delle attribuzioni degli organi costituzionali e, del pari, provvede a richiamarli a rispettarne i limiti sostanziali e le forme procedurali di esercizio, soprattutto in relazione agli atti di maggior rilievo che ne costituiscono la manifestazione¹⁸⁵.

Se non che, nel settennato di Cossiga è consuetudine riconoscere un "prima" e un "dopo", il cui confine sembra coincidere con la caduta del Muro di Berlino del 1989¹⁸⁶. A partire dall'anno successivo si assistette a un cambio di rotta nel modo di interpretare il ruolo presidenziale: Cossiga decise di togliersi qualche "sassolino dalle scarpe", come ebbe a dire in una nota intervista, e di ingaggiare un vero e proprio conflitto aperto con le altre istituzioni costituzionali, in particolare il Consiglio superiore della magistratura e la Corte costituzionale.

Le ragioni di tale cambiamento di rotta sono state oggetto di accese discussioni, ma sono tuttora difficili da determinare. Ciò cui comunque si assistette è un'intensa sovraesposizione politica e mediatica del Presidente della Repubblica che revocava in dubbio le conclusioni raggiunte dalla dottrina in merito al ruolo da lui ricoperto entro la forma di governo, confermando i timori nei confronti dell'istituzione manifestatisi in sede costituente e da chi in dottrina aveva sempre cercato di circoscrivere i poteri del Capo dello Stato.

Il potere di esternazione, teorizzato e ritenuto legittimo da gran parte della dottrina, è lo strumento di cui Cossiga si servì nella sua contrapposizione nei confronti degli altri organi costituzionali. Dicendo di farlo in nome della "gente", egli si scagliava contro tutti, tanto da meritarsi il soprannome giornalistico di "picconatore". Riprendendo una pratica della presidenza precedente, che assumeva ora colori eversivi, Cossiga tentò di instaurare un dialogo diretto e continuo con l'opinione pubblica della cui rappresentanza si pretese investito.

Cossiga invocò riforme costituzionali, difese la legittimità dell'organizzazione clandestina Gladio, ma soprattutto si scagliò a testa bassa contro tutta la classe politica. Basti ricordare i tentativi di impedire la formazione del governo Andreotti nel 1991, le invettive rivolte all'ex-Pci, ormai Pds, e al suo segretario Achille Occhetto ("lo zombie coi baffi"). La smania iconoclasta spingerà Cossiga oltre ogni precedente, fino a dichia-

¹⁸² L. PALADIN, *Il Presidente della Repubblica*, cit. p. 236.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 240.

¹⁸⁴ S. LABRIOLA, *Il Presidente della Repubblica*, Cedam, Padova, 1986, p. 208.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 210.

¹⁸⁶ Così D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Tomo II, *Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011, p.

rare in un pubblico messaggio a reti televisive unificate che lo scioglimento del Parlamento nel 1992 era avvenuto per la sua inidoneità a “rappresentare la Nazione”¹⁸⁷.

Le reazioni non si fecero attendere, non ultima il tentativo dell'ex Pci, divenuto ormai Pds, di avviare nei suoi confronti la procedura di messa in stato d'accusa per alto tradimento e attentato alla Costituzione prevista dall'art. 90 Cost. Procedura che però non ebbe seguito per la conclusione prematura del mandato, anch'essa avvenuta in modo clamoroso: nell'aprile del 1992 Cossiga in un messaggio televisivo annunciò con dieci settimane d'anticipo rispetto alla scadenza naturale le proprie dimissioni.

Innanzitutto alla presidenza Cossiga le prese di posizione della dottrina sono state molto nette. La condanna fu senza appello, anzi numerosi furono gli interventi dei costituzionalisti contro gli abusi presidenziali. Ciò non portò però a ripensamenti nella dottrina sul ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica. Alcuni tentativi di correggere le tendenze interpretative del passato furono sicuramente fatti. In particolare si volle ricondurre entro confini più rigidi e certi il potere di esternazione la cui ammissibilità alla stregua di un diritto presidenziale era stata riconosciuta da gran parte della dottrina¹⁸⁸.

6. La riflessione dottrina durante il settennato di Oscar Luigi Scalfaro

Il 25 maggio 1992 fu eletto Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, un altro democristiano, ancor più estraneo del suo predecessore alla lotta tra le correnti. La sua elezione, al contrario della precedente, avveniva dopo ben quindici scrutini andati a vuoto. Candidato proposto a sorpresa da Marco Pannella, Scalfaro fu eletto con i voti di Dc, Psdi, Psi, Pri, Pds, Verdi, Radicali e Rete. Sin dall'inizio del suo mandato egli si propose come il difensore della Costituzione repubblicana innanzi alla crisi profonda del sistema politico. Non proprio in sintonia con le ipotesi di revisione della forma di governo, nel suo discorso d'insediamento Scalfaro si preoccupò di sottolineare la centralità del Parlamento e di definire in questi termini il suo rapporto con esso, in non troppo velata polemica col suo predecessore:

Il primo atto del Presidente della Repubblica è atto di devozione al Parlamento. E attraverso il Parlamento, legittimo depositario della sovranità popolare, per libera delega del popolo italiano, il mio saluto a tutto il popolo, del quale ho onore di far parte, e che debbo e voglio servire nei limiti dei poteri che la Costituzione mi assegna, ma voglio servire con fedeltà e con amore... La mia responsabilità, anche se autonoma per forza di disposizione costituzionale, sorge dalla volontà di questa Assemblea. Sarà mio dovere stare in fedele ascolto del Parlamento, che è al vertice della costruzione costituzionale della Repubblica, e che io amo profondamente, ed è il legittimo doveroso, unico destinatario del dialogo con il Capo dello Stato.¹⁸⁹

La presidenza Scalfaro si rivelerà tra le più difficili dell'intera storia repubblicana. Gli anni del suo mandato furono segnati sia dalla vicenda di Tangentopoli, che aveva investito quasi tutta la classe politica che allora sedeva in Parlamento, sia dal referendum del 1993, che favorì il passaggio dal sistema elettorale proporzionale ad un sistema maggioritario, oltre che dalla dissoluzione del vecchio sistema partitico e dalla costituzione di uno nuovo in cui maggioritaria era la presenza di formazioni politiche – Forza Italia, Lega e Alleanza nazionale – risolutamente estranee, se non avverse, alla tradizione costituzionale. Che si possa davvero parlare di cambiamento della forma di governo è alquanto dubbio. Certo si è che il regime parlamentare cominciò a funzionare in modo assai diverso dal passato.

Nel corso del settennato di Scalfaro si succedettero ben sei diversi governi: Giuliano Amato (1992), Carlo Azeglio Ciampi (1993), Silvio Berlusconi (1994), Lamberto Dini (1995), Romano Prodi (1996), Massimo D'Alema (1998), tre dei quali costituiti a seguito di una preminente iniziativa del Presidente. Nello stesso lasso di tempo le Camere furono sciolte per ben due volte, nel 1994 e nel 1996. Fu dunque una stagione di

¹⁸⁷ Al di là della stessa sussistenza dei presupposti per lo scioglimento che, nel caso di specie, in effetti sussistevano, ciò che colpisce è che Cossiga non motivò lo scioglimento e si limitò a pronunciare parole destabilizzanti per il sistema costituzionale. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Corriere giuridico*, n. 7, 1991, p. 709 e ss; V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, pp. 183-184.

¹⁸⁸ A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1992, pp. 191-213.

¹⁸⁹ Discorso d'insediamento, 28 maggio 1992, in http://www.quirinale.it/qrnw/statico/ex-presidenti/Scalfaro/documenti/sca_a_insediamento.htm

intenso attivismo presidenziale e di sovraesposizione politica dell'istituzione, ma i giudizi furono ben diversi perché ora il Presidente agiva in difesa delle istituzioni democratiche¹⁹⁰.

In un intervento del 1995 Augusto Barbera, da sempre fautore del "modello Westminster", rilevava che:

Il ruolo del Presidente della Repubblica in un ordinamento di democrazia parlamentare risente della complessa evoluzione storica registrata dal potere monarchico, progressivamente confinato e compresso dalla crescita del peso delle maggioranze parlamentari. Ne deriva che il nostro Capo dello Stato si trova bene inserito nel circuito istituzionale solo quando esistono chiare maggioranze parlamentari. Quando esse vanno in crisi i suoi poteri tendono a riespandersi ed Egli finisce di fatto per essere costretto a scendere nella mischia con comportamenti opinabili che lo espongono a consensi e dissensi... È significativo che in taluni di questi passaggi, tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, prima coi Governi Cossiga e poi soprattutto, coi Governi Spadolini, qualche autore abbia persino tentato di individuare una «doppia fiducia»... Il paradosso del Presidente della Repubblica è che per poter aspirare a giocare il tranquillo ruolo di arbitro previsto dalla Costituzione è costretto prima a mischiarsi tra i giocatori con decisioni rapide su materie in cui le regole scritte non sembrano dare soluzioni. Del resto i paradossi non sono nuovi a tale figura istituzionale; la matrice delle Costituzioni parlamentari a tendenza razionalizzatrice non è forse stata quella delle leggi costituzionali della III Repubblica francese in cui un Parlamento monarchico, diviso tra i sostenuto di dinastie diverse, varò la Repubblica?¹⁹¹

A conclusioni non dissimili giungeva Andrea Manzella, ipotizzando una sorta di presidenzialismo di garanzia, al contempo riscontrando rispetto all'azione di Scalfaro con la formazione del Governo Dini che: "paradossalmente, il «Custode della Costituzione» giunge agli estremi limiti dell'interpretazione d'insieme del proprio ruolo per potere svolgere, non formalmente, la sua funzione neutra di garanzia"¹⁹².

Anche Serio Galeotti, insieme a Barbara Pezzini, ritornava nel 1996 sull'argomento. Di nuovo egli muoveva dalla considerazione che con l'instaurazione della Repubblica si era registrata una forte discontinuità rispetto al periodo statutario, la quale ruotava intorno al fatto che la nuova costituzione individuava un nuovo criterio di legittimazione nel principio democratico della sovranità popolare. Ecco allora che nel nuovo ordinamento costituzionale quella potenziale equipollenza e quella reversibilità dei rapporti di forza, propria del dualismo, perdeva, secondo lo studioso, ogni fondamento giuridico, in forza della scelta monistica¹⁹³. Tuttavia:

Il Presidente della Repubblica in una Costituzione fortemente improntata al principio della «razionalizzazione del potere» non poteva tradursi in un'entità insuscettibile di essere giuridicamente qualificata, quasi una superfetazione dell'ordinamento o sovrastruttura svuotata di ogni effettiva funzione giuridica¹⁹⁴.

Non si poteva perciò non concludere, anche sulla base dei lavori della Costituente, che il Capo dello Stato si collocava "fuori e al di sopra delle parti politiche" alla scopo di esercitare una funzione di controllo in quanto garante della Costituzione e della continuità dell'ordinamento. Tale ruolo presidenziale, come risulta dai suoi sviluppi, non si realizzava solo mediante forme di controllo negativo, ma anche attraverso interventi

¹⁹⁰ Con queste parole Gustavo Zagrebelsky negava in un'intervista ogni parallelismo con la presidenza precedente: "Non è una questione di simpatia... ma di sostanza. C'è attivismo e attivismo. Indubbiamente il Capo dello Stato non sta svolgendo un ruolo soltanto notarile. E come potrebbe, visto che non siamo in una fase di funzionamento normale delle istituzioni? Ma invece di accusarlo, come fa Colletti, di comportarsi da presidente di una Repubblica presidenziale, io direi che sta agendo da presidente di una Repubblica parlamentare in difficoltà". "Le picconate avevano un significato completamente diverso. Cossiga agiva contro il parlamento. Con le sue esternazioni evocava per la prima volta un circuito fiduciario che lo univa alla "gente", sostenendo che questo circuito era più genuino di quello che si esprimeva con le elezioni politiche tradizionali. Scalfaro, al contrario, interviene per riattivare i meccanismi della Costituzione vigente, della "vecchia" Costituzione come la chiama Colletti". "Scalfaro ha semplicemente operato per mettere in funzione il Parlamento quando qualcuno lo voleva sciogliere. Nella nostra Costituzione, il presidente ha due funzioni essenziali: primo, deve operare come "lubrificante" delle istituzioni, aiutarle a superare i momenti di stallo. Secondo, deve difendere le istituzioni dalla presa diretta dei partiti. Ed È appunto ciò che secondo me sta facendo il Capo dello Stato di fronte al partito azienda di Berlusconi", in R. Chiaberge, Zagrebelsky: *Cossiga attaccava il Parlamento, Scalfaro lo difende*, La Repubblica, 30 giugno 1995.

¹⁹¹ A. BARBERA, *Intervento*, in *La forma di governo in transizione*, in *Quaderni costituzionali*, XV, 2, p. 226, 229-230.

¹⁹² A. MANZELLA, *Intervento*, in *Ibidem*, p. 239.

¹⁹³ S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, UTET, Torino, 1996, pp. 418-421.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 421.

attivi, di sua iniziativa¹⁹⁵. Ne discendevano alcuni caratteri propri dell'istituzione: l'imparzialità della funzione e l'indipendenza della struttura; il suo ruolo di supremo garante della Costituzione, nei suoi valori obbiettivi e permanenti; la sua collocazione *super partes*; il carattere differenziato a seconda del tipo di atto della sua attività di controllo¹⁹⁶.

Importanti segnali di reazione alle recenti novità nella pratica presidenziale si ritroveranno con la pubblicazione nel 1997 di un volume sul Presidente della Repubblica curato da Massimo Luciani e Mauro Volpi. Nel saggio introduttivo Massimo Luciani cominciava con il reinterrogarsi sul ruolo di garanzia svolto dal Presidente della Repubblica. Di nuovo trovavano rilievo i due attributi di Capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale previsti dall'art. 87 Cost. È nella tensione propria della doppia qualifica, che rimanda ai concetti di statualità e di nazione, che Luciani vedeva le ragioni per cui il Presidente sarebbe "l'enigmatico protagonista di una vicenda inafferrabile"¹⁹⁷.

Collegandolo al concetto di unità costituzionale, nella sua analisi Luciani ricostruiva il concetto di unità nazionale, in quei momenti messa in discussione dalla Lega, da lui intesa come unità realizzata attraverso la legge, non senza sottolineare come la funzione unificante svolta dalla Costituzione abbia influenzato il modo in cui sono stati teorizzati gli istituti di garanzia costituzionale da essa previsti. Se non che, a parere dell'autore, verosimilmente preoccupato dalle vicende politiche e dalla possibilità che alla massima carica dello Stato giungesse un esponente dello schieramento di centrodestra il ruolo di garanzia svolto dal Presidente della Repubblica andava ridefinito in modo restrittivo. Luciani gli riconosceva pertanto solo una funzione di stabilizzazione circoscritta, derivante dalla sua qualifica di rappresentante dell'unità nazionale:

L'unità nazionale, in quanto unità costituzionale, si è obbiettata in un documento (la Costituzione, appunto), che preesiste all'azione del Presidente, il quale deve limitarsi semplicemente (se di semplicità può parlarsi, in riferimento ad un compito così delicato) ad un'opera di approfondimento e di diffusione, nel corpo sociale delle ragioni dell'unità"¹⁹⁸.

Ciò naturalmente escludeva che il Presidente potesse sentirsi chiamato a dare voce alla nazione contro gli organi costituzionali. In quanto Capo dello Stato, il Presidente della Repubblica era inoltre chiamato a far sì che le attività istituzionali fossero tra loro coerenti:

Da questo punto di vista, al Presidente spetta il compito delicato di rimediare all'inerzia del circuito decisionale Parlamento-Governo; assicurare che i rotismi istituzionali funzionino e siano bene oliati; sorvegliare che ogni organo politico espliciti appieno le proprie potenzialità senza pregiudicare quelle degli altri...; garantire che la democrazia pluralistica funzioni secondo la logica che le è propria, e perciò nella medesima ricchezza ed apertura dei canali di trasmissione della domanda politica"¹⁹⁹.

All'interno della succitata raccolta diversi sono i contributi nell'ambito dei quali si offrono definizioni della collocazione istituzionale del Presidente della Repubblica. In particolare, Alfonso Di Giovine prendeva in esame il decennio 1986-1996, muovendo dalla considerazione in chiave comparatistica secondo cui la disciplina costituzionale:

ci consegna per intanto una delle più forti figure di Capo dello Stato operante nell'ambito dei regimi parlamentari contemporanei, tenuto rigorosamente fuori, certo, dal circuito di determinazione (non di predisposizione e di controllo) dell'indirizzo politico e da ogni rapporto con il corpo elettorale, ma gran regolatore dell'equilibrio dei poteri... e dal gioco costituzionale, titolare di una carica quasi eterna rispetto ai tempi della politica italiana, sottratta (di diritto) a ogni responsabilità politica e (di fatto) a ogni responsabilità giuridica"²⁰⁰.

Queste caratteristiche ne farebbero a un tempo una risorsa per il sistema e una potenziale minaccia. Ecco che, rileggendo gli articoli della Costituzione, Di Giovine riteneva che il Presidente della Repubblica quale organo costituzionale debba svolgere una funzione "sovrastrutturale", con poteri di carattere giuridico-costituzionale, restando "disancorato, se si vuole, dai processi reali del Paese e blindato invece nei palazzi – istituzionali e politici – del potere"²⁰¹. La disciplina costituzionale riconosce al Presidente della Repubblica

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 423.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 425-427.

¹⁹⁷ M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia costituzionale*, in M. LUCIANI, M Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 12.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 20.

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 23.

²⁰⁰ A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della repubblica*, in M. LUCIANI, M Volpi, cit., p. 31.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 32.

“un nevralgico spazio istituzionale a peso politico indeterminato nella risoluzione delle crisi di governo, cui si accompagna un limitato spazio simbolico ex art. 87 1° comma”²⁰².

Nel suo contributo allo stesso volume Lorenza Carlassare riprendeva invece sue considerazioni precedenti e riportava un'accentuazione del ruolo presidenziale nell'attuale travagliato contesto. Carlassare naturalmente riconosceva al Presidente della Repubblica il merito di avere esercitato una funzione di stabilità, in particolare nell'esercizio del potere di scioglimento, ma comunque auspicava un suo ridimensionamento una volta stabilizzatosi il quadro politico. Ella concludeva il suo studio interrogandosi su tale possibilità in un contesto bipolare. Con particolare riferimento al potere di scioglimento riscontrava, in quel particolare frangente storico, un peso sbilanciato a favore del Presidente della Repubblica, tuttavia la studiosa ipotizzava cautamente una crescita del ruolo del governo, fermo restando che “l'esperienza ha dimostrato l'essenzialità del consenso di entrambi gli organi che firmano il decreto”²⁰³.

Nel suo studio sui rapporti tra la presidenza della repubblica e le presidenze delle camere Federico Sorrentino sosteneva, a sua volta, che l'imparzialità del Capo dello Stato era garantita dalle modalità dell'elezione e dalla durata del mandato, dalla controfirma ministeriale, dal carattere non decisorio delle sue attribuzioni, dalla qualità e dalla scarsa rilevanza politica delle nomine dei senatori e dei giudici costituzionali, dal carattere non definitivo degli di nomina e di scioglimento, dal carattere simbolico e di garanzia delle presidenze del Consiglio Superiore della Magistratura e del Consiglio Supremo di Difesa, dalla rappresentanza nazionale interna e internazionale. Riconosciuta l'imparzialità anche delle presidenze delle camere, Sorrentino registrava nella prassi recente un ampliamento delle competenze amministrative riconosciute a questi organi a scapito del governo e del parlamento²⁰⁴.

Antonio Ruggeri nel suo contributo sottolineava invece la continuità nella ricostruzione della posizione del Presidente della Repubblica da parte della dottrina. Dove la figura presidenziale sembrava sempre connotarsi come estranea al circuito della direzione politica.

Di qui, appunto, quella radicata tendenza a vedere un po' tutti i poteri del Capo dello Stato attraverso il prisma dell'impulso, della moderazione, del controllo²⁰⁵.

Perciò - a mo' d'elastico... il Presidente ora si accosta ai processi politico-decisionali, rimanendovi ad ogni modo estraneo, ora persino si inserisce al loro interno, ma sempre e solo per correggere, stimolare, far convergere e, dunque, moderare e (latamente) «controllare». Non un passo di più, comunque²⁰⁶. - Non ho, ad ogni modo, alcun dubbio sul fatto che la ricostruzione dei poteri in parola si sia fatta fortemente impressionare dalla «precomprensione» della figura complessiva dell'organo, la quale poi, a sua volta, com'è chiaro, risente di evidenti, pesanti condizionamenti ideologici (e, ancora più largamente, culturali)²⁰⁷.

A parere dell'autore questo metodo è tuttavia parziale:

Un diverso, integrato percorso – innanzi tutto induttivo (dai poteri singolarmente considerati risalendo alla figura ed al ruolo) e, quindi, deduttivo (dalla figura e dal ruolo ai poteri), e poi ancora induttivo, in vista di una più puntuale definizione di sintesi – avrebbe piuttosto consentito (e sempre consentirebbe, con un processo di auto alimentazione circolare) di pervenire ad una compiuta rappresentazione e delle singole competenze e del loro «senso» unificante complessivo²⁰⁸.

Nel ricostruire somiglianze e differenze tra istituzioni peraltro assai diverse come la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica Roberto Romboli, nel suo contributo, sosteneva che entrambi gli organi svolgono “una funzione unitaria, definibile come funzione di garanzia costituzionale o di controllo costituzionale o di custodia della Costituzione”.

All'interno di queste attività è comunque possibile operare una distinzione tra quella che potremmo chiamare l'attività di garanzia in senso stretto, consistente principalmente in un controllo sull'attività normativa del Parlamento e del governo, e un'attività o funzione arbitrale, nel senso di risoluzione di eventuali conflitti sorti tra soggetti politici o istituzionali²⁰⁹.

²⁰² *Ibidem*, p. 62.

²⁰³ L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M Volpi, *cit.*, p. 152.

²⁰⁴ F. SORRENTINO, *Presidente della Repubblica e Presidenti delle Camere*, in M. LUCIANI, M Volpi, *cit.*, p. 155 e ss.

²⁰⁵ A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI, M Volpi, *cit.*, p. 174

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 175.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 176.

²⁰⁸ *Ibidem*, pp. 176-177.

²⁰⁹ R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte Costituzionale*, in M. LUCIANI, M Volpi, *cit.*, p. 273.

Anche Cesare Pinelli, nella sua analisi del rapporto tra Presidente della Repubblica e dibattito sulle riforme, prendeva le mosse dalla formula dell'art. 87 per analizzare se la prassi fosse conforme o meno al modello: nella sua ricostruzione il concetto di rappresentanza nazionale era legato, come già avevano fatto altri prima di lui, all'idea della continuità storica. Pinelli rilevava inoltre la difficoltà per la dottrina di uscire dalle analogie con la monarchia costituzionale. In tutti gli autori "rimane la convinzione di una rappresentanza che «raffigura la nazione nel suo passato», pur se depurata di ogni traccia di metafore organiciste". In un sistema parlamentare la rappresentanza del Capo dello Stato deve però essere tenuta distinta dalla rappresentanza politica delle assemblee. La dottrina tenta perciò di tenere distinta la nozione di rappresentanza nazionale da quella di indirizzo politico.

Non si tratta di un ruolo passivo poiché la stessa scelta circa l'an e il quid del raccordo può incidere moltissimo sull'esperienza costituzionale, ma di un ruolo differenziato dal circuito di indirizzo politico sotto il profilo diacronico, un profilo a mio avviso decisivo per intendere la divisione del lavoro costituzionale nella Repubblica²¹⁰.

7. Il Presidente della Repubblica al tempo del maggioritario: Carlo Azeglio Ciampi

Carlo Azeglio Ciampi è stato il primo Presidente della Repubblica a essere eletto in un contesto esplicitamente maggioritario. La sua candidatura, sostenuta dal centrosinistra, ottenne ampi consensi anche a destra, tanto che la sua elezione avvenne al primo scrutinio con 707 voti favorevoli in un contesto sorprendentemente quieto.

Ciampi apparve come la figura più adatta a svolgere le funzioni di garanzia *super partes* richieste dal nuovo "ambiente" maggioritario. Suoi meriti sembravano essere l'estraneità alla politica, il prestigio di ex-governatore della Banca d'Italia, la visione europeista. Queste sembravano ragioni che consentivano di investirlo, specie dalla legislatura che ebbe inizio nel 2001, del compito di "traghetta" il Paese verso una nuova stagione di matura democrazia dell'alternanza.

Nonostante l'assetto bipolare assunto dal sistema politico, e nonostante le aspettative della dottrina secondo le quali la figura presidenziale sarebbe stata destinata a vedere ridotto il suo spazio di intervento, Ciampi si rivelò tuttavia un Presidente tutt'altro che ai margini dell'agone politico.

Risale all'inizio di quella presidenza un scritto di Enzo Cheli, che delineava un bilancio delle trasformazioni occorse alla forma di governo dopo le riforme elettorali e la crisi del sistema dei partiti²¹¹. Cheli, riconoscendo di nuovo l'indeterminatezza della disciplina costituzionale, comunque individuava alcuni caratteri indiscutibili dell'istituto. I poteri del Presidente erano poteri non solo formali, ma anche effettivi in quanto implicavano un'autonomia decisionale; i poteri del Presidente non erano riconducibili ad alcuna funzione dello Stato, ma erano riconducibili ad una funzione di "controllo costituzionale"; il Presidente della Repubblica era collocato in una posizione di "indipendenza-imparzialità" rispetto al sistema politico; il Presidente della Repubblica era irresponsabile ex art. 89, ma rispondeva del proprio operato in quanto la Costituzione prevede una responsabilità penale ex art. 90 e in quanto dallo stesso impianto democratico dello Stato si desume una responsabilità politica "diffusa".

Al di là di questi elementi i contorni dell'istituto restavano ancora evanescenti e la loro definizione era stata consegnata agli sviluppi della prassi. Dalle vicende repubblicane secondo Cheli risulta che i poteri presidenziali sono stati esercitati sempre più nella sfera della forma di Stato. Il Presidente ha assunto una funzione di raccordo tra società e istituzioni politiche, in quanto rappresentante dei valori profondi della nazione. Ciò sarebbe avvenuto per due ragioni: la "personalizzazione" delle funzioni del Presidente e la crisi del sistema politico, che ha ampliato gli spazi concessi ai "custodi della Costituzione". Tre sarebbero stati gli effetti principali: un arricchimento dei poteri propri del Presidente, in particolare per quanto attiene la formazione del governo e lo scioglimento anticipato; un'accentuazione della natura politica dell'organo, quale rappresentante dell'unità nazionale, mediante l'uso del potere di esternazione; un accrescimento della sua responsabilità politica. Sottolineati questi aspetti, Cheli metteva in risalto come nel corso dell'XI e della XII legislatura "il ruolo del Presidente della Repubblica, quale garante della stabilità istituzionale, abbia raggiunto il grado

²¹⁰ C. PINELLI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica e le prospettive di riforma elettorale e istituzionale*, in M. LUCIANI, *M Volpi, cit.*, pp. 435-439.

²¹¹ E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 301-315.

massimo della sua espansione storica²¹². La domanda che Cheli si poneva rispetto all'appena iniziata XIII legislatura era allora la seguente: "quale ruolo può spettare al Presidente della Repubblica in una democrazia maggioritaria che, come la nostra, sta andando a regime, ma che è pur sempre retta da una forma di governo parlamentare?"²¹³. La risposta era netta: i poteri del Presidente della Repubblica sono destinati a ridurre il loro tasso di politicità e a ritrarsi entro i confini di un controllo "diretto a garantire soltanto le condizioni che consentono alla maggioranza di governare".²¹⁴

Sempre durante il mandato di Ciampi a una ricostruzione complessiva della figura del Presidente della Repubblica si è dedicato Carlo Fusaro, costituzionalista impegnato in prima fila nella riforma delle istituzioni. Nel rilevare il carattere elastico della disciplina, conseguente la scarsa razionalizzata della forma di governo, Fusaro metteva in evidenza un'ambivalenza di fondo rispetto al momento politico. Da un lato il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto lasciar funzionare la democrazia maggioritaria, dal lato opposto era chiamato a tutelare le opposizioni interferendo con il normale funzionamento del sistema politico. Il bilancio che Fusaro ne traeva era che

il presidente, dunque, è stato e resta un simbolo, ed è certamente tuttora, un arbitro; in qualche caso ha tentato di essere un capitano (senza successo); ma, soprattutto ha svolto e svolge funzioni tutorie spesso invocate, a volte subite, per lo più accettate²¹⁵.

Del Presidente della Repubblica si occupava ancora nel 2002 Mario Fiorillo. Anch'egli muoveva dalla qualifica di potere neutro per rilevare l'ampiezza delle attribuzioni presidenziali in un sistema repubblicano. È così che egli aderiva alla concezione di

un Presidente della Repubblica «garante» delle norme procedurali che disciplinano le relazioni fra organi politicamente attivi. Quel presidente, immaginato da Kelsen, che è "custode" e arbitro delle regole di un gioco condotto dai partiti all'interno delle istituzioni, in un intreccio di competizione/mediazione, regolato dal principio di maggioranza²¹⁶.

Fiorillo riteneva però tale definizione riduttiva:

Si noti che oggi il Capo dello Stato repubblicano è divenuto uno fra gli organi costituzionali dell'ordinamento, ma il ventaglio di attribuzioni sopra richiamate gli permette di intervenire in tutte le funzioni attraverso le quali si esprime la volontà dello Stato. Da ciò l'esercizio di poteri moderatori, di impulso, di iniziativa, d'influenza. E la configurazione di un ruolo che gli consente di assumere una posizione cruciale per la stabilizzazione del sistema politico e l'esercizio di funzioni di garanzia di regole e di principi costituzionali. Insomma, un orizzonte che appare decisamente più ampio della mera custodia dei cosiddetti "rotismi istituzionali"²¹⁷.

A parere di Fiorillo le attribuzioni presidenziali presuppongono necessariamente "un ufficio idealmente imparziale", nel senso che occorre aspirare al requisito dell'imparzialità poiché "il nostro sistema democratico non ha solo bisogno di efficienza ma anche di garanzie, che rappresentano, anzi, il sale di *qualunque* democrazia costituzionale"²¹⁸.

8. Il Presidente della Repubblica nella riflessione ai tempi della presidenza di Giorgio Napolitano

Nel 2006 viene eletto Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano. Al contrario di quanto era avvenuto per l'elezione di Ciampi quella di Napolitano fu un'elezione tutt'altro che pacifica e si risolse al quarto scrutinio con 543 voti favorevoli. Basti ricordare il contesto politico e istituzionale particolarmente delicato in cui fu eletto²¹⁹. A ciò si aggiungeva il fatto che Napolitano rappresentava una figura eccentrica rispetto al suo

²¹² *Ibidem*, p. 310.

²¹³ *Ibidem*, p. 311.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 312.

²¹⁵ C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, cit.

²¹⁶ M. FIORILLO, *Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 13.

²¹⁷ *Ibidem*, p. 15.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 17.

²¹⁹ Le elezioni del 2006 avevano visto l'Unione di Romano Prodi vincere con uno scarto di 24000 voti. Nel clima politico teso del momento fu dapprima lanciata dal *Il Foglio* la candidatura di Massimo D'Alema con lo scopo di porre fine alla "guerra civile" combattuta dal 1994. D'Alema in quest'ottica rappresenta il primo post comunista ad avere legittimato Berlusconi sin dai tempi della commissione bicamerale per le riforme istituzionali (1997-1998). In tal senso, non senza una certa ironia, Edmondo Berselli commentava su *La Repubblica* la proposta il 1° maggio ne "L'ultimo togliattiano alla scalata del colle". Con una intervista di Giuliano Ferrara a Piero Fassino dal titolo "*La guerra è finita. O no?*" fu addirittura avanzata la proposta di una sorta di manifesto presidenziale che di fatto determinò

predecessore. Al contrario di Ciampi egli era un uomo di partito il cui impegno politico era stato caratterizzato non solo dallo svolgimento di importanti incarichi istituzionali²²⁰, ma anche da una significativa attività di dirigente del PCI²²¹, anche se non si mancò di sottolineare la sua distanza dalla consueta iconografia comunista oltre che la sua indole defilata²²². Si può forse dire addirittura che per la prima volta nella storia repubblicana, tenuto conto della *convention ad excludendum* che aveva colpito per decenni il suo partito, fu eletto Presidente un uomo che non aveva tutti "i numeri" per essere il presidente di tutti²²³.

La nuova presidenza prendeva il suo avvio contestualmente alla nascita del governo Prodi, in un clima di estrema tensione politica tra maggioranza e opposizione in seguito all'esito elettorale che aveva visto la mancanza di una maggioranza certa al Senato per il centro sinistra. La situazione in realtà non era nuova, poiché già nel 1994 il primo governo Berlusconi si era trovato in un simile frangente. In questo contesto così delicato l'azione presidenziale non poteva non partire in sordina.

Sin dal discorso d'insediamento è però possibile individuare i temi su cui il Presidente della Repubblica, in questa sua veste, intendeva concentrare la sua attenzione²²⁴. Ovvero: le istituzioni nazionali (in articolare il parlamento, ma anche le riforme istituzionali); le istituzioni internazionali, l'obiettivo europeista e l'impegno di politica internazionale dell'Italia; la lotta al terrorismo, il Medio Oriente; l'identità nazionale e la memoria condivisa che hanno fondamento nei valori della costituzione (il patriottismo costituzionale; il sistema produttivo italiano, il rilancio dell'economia e la giustizia sociale; il tema della giustizia nelle sue diverse articolazioni (criminalità e legalità, lentezza dei processi); le prestazioni di unità del presidente della repubblica in quanto rappresentante dell'unità nazionale.

una spaccatura a sinistra: "Non siamo una Repubblica presidenziale, né lo dobbiamo diventare. Ma è essenziale che il prossimo presidente svolga un ruolo di garanzia e di coesione che contribuisca ad un clima nuovo e ad aprire una nuova stagione nella vita delle istituzioni della Repubblica". Fassino indica quattro punti fondamentali che riassumono queste sue intenzioni e le collegano al nome di D'Alema. Primo: "L'assicurazione che se il governo di Prodi dovesse entrare in crisi si tornerà a votare, in base al principio tipico delle democrazie dell'alternanza per cui la legittimità di una maggioranza e di un governo viene dal voto dei cittadini". Secondo: "Da capo del Csm, un presidente che eserciti la funzione di garanzia operando – come ha fatto Ciampi – per evitare ogni possibile cortocircuito tra giustizia e politica". Terzo: "Sulle grandi scelte di politica estera un presidente che favorisca la massima intesa possibile". Quarto: "All'indomani del referendum che – come noi auspichiamo – boccherà la revisione costituzionale della destra, si riprenda un confronto tra le forze politiche sulle istituzioni che consenta di portare a conclusione una transizione istituzionale da troppi anni incompiuta".

Nel groviglio di trattative che seguirono emerse infine il nome di Giorgio Napolitano, figura certamente connotata politicamente, ma di taratura in qualche misura più "istituzionale". È lo stesso D'Alema a dichiarare: "Volevate uno che non ha responsabilità politiche? Eccovi Napolitano" parole riportate da Goffredo Marchis, *E Massimo si chiama fuori Ora c'è solo Napolitano*, in *La Repubblica*, 9 maggio 2006.

Egli riuscì a ottenere nel corso del quarto scrutinio 543 voti, con la Cdl compatta nel votare scheda bianca. Anche se l'Udc si era espresso a sostegno della candidatura il solo voto a favore è di Marco Follini, mentre la Lega vota compatta a favore di Umberto Bossi. Tutto ciò nonostante le aspirazioni dello stesso Napolitano: cfr. Antonella Rampino, *La fiducia di Giorgio: «Non devo essere nome di bandiera»*, in *La Stampa*, 9 maggio 2006.

²²⁰ Presidente della Camera e ministro degli interni con il governo Prodi, ma anche deputato a Strasburgo dove aveva ricoperto il ruolo di Presidente della Commissione Affari Costituzionali durante la stesura della Convenzione europea.

²²¹ Responsabile della commissione meridionale del partito dal 1957 al 1960. Alla direzione della politica culturale del PCI dal 1969 al 1975. Responsabile della politica economica e del lavoro del partito durante il governo di solidarietà nazionale. Alla direzione della politica estera e delle relazioni interazionali del partito dal 1986 al 1990.

²²² Si può ricordare qui un articolo di Michele Serra che sull'Espresso ne metteva in luce la scarsa incidenza politica proprio con quella metafora regale che in seguito avrà così grande successo. Cfr. M. SERRA, *Re Giorgio il temporeggiatore*, in *l'Espresso*, 10 maggio 2006. Ma anche con parole più dure M. CAPRARA, *Ritratto di una natura morta*, in *Il Giornale*, 10 maggio 2006.

²²³ *Il Giornale* titolava l'11 maggio del 2006: "Sul colle sventola bandiera rossa". Parole ben diverse da quelle del 21 aprile 2013 che segnano un mutamento: "Re Giorgio rieletto presidente. Berlusconi vara il Napolitano bis". E sulle pagine ironiche di *Libero* si leggeva: "Il nuovo che avanza. Ma che anno è? Napolitano resta sul Colle: per uscire dallo stallo passiamo alla monarchia". Berlusconi nel 2006 commentava così il voto della Cdl: "Oggi registriamo solo questo: c'è una finta maggioranza che con 24mila voti ha occupato in un mese, il governo, la Camera, il Senato e la Presidenza della Repubblica. Se l'avessimo fatto noi, avrebbero gridato al colpo di Stato.... Per tutelare l'altra metà del Paese che non ha votato la sinistra, resisteremo in Parlamento e faremo del nostro meglio". Quanto al nuovo presidente, "non abbiamo mai discusso la persona di Napolitano nei cui confronti portiamo rispetto nella maniera più assoluta. Gli faccio gli auguri di buon lavoro". E ancora: "L'augurio più sincero per il nuovo capo dello Stato? Che possa con i suoi comportamenti di imparzialità conquistare la fiducia dell'altra metà del Paese che questa maggioranza non rappresenta". "Avevamo chiesto di non avere militanti politici tra i loro candidati. Invece, ci hanno prima presentato D'Alema che era reduce da una campagna elettorale di offese e insulti anche nei miei confronti, e poi Napolitano che ha una militanza di mezzo secolo con i comunisti. Per questo, con coerenza, abbiamo continuato a dire di no". "Non potevamo proprio votarlo, altrimenti avremmo legittimato la storia del Pci". Di nuove parole ben diverse da quelle che si registreranno nel maggio 2013 quando Giorgio Napolitano sarà rieletto: "Oggi è una giornata importante per la nostra Repubblica. Ringrazio il Presidente Giorgio Napolitano per lo spirito di servizio e per la generosità personale e politica con cui ha accettato di proseguire il suo impegno e la sua opera in un contesto tanto difficile e incerto"; "La situazione che viviamo richiede esperienza, saggezza, equilibrio, cultura politica e istituzionale: tutte qualità per cui Giorgio Napolitano è un riferimento per tutti noi.

²²⁴ Segno dei tempi e delle difficoltà dell'elezione è certo il fatto che il discorso è particolarmente lungo, secondo solo a quello di Cossiga, ma decisamente più di quello di Ciampi, quasi il doppio.

Se questi erano i temi su cui, secondo Napolitano, doveva concentrarsi la sua agenda politica, sotto-traccia vi si può leggere l'invito a impegno comune verso la concordia, la pacificazione, l'integrazione, il patriottismo. Sono queste del resto le parole che più ricorrono nei suoi discorsi, in indubbia continuità con la presidenza Ciampi²²⁵.

La prevalente attenzione al tema istituzionale si accompagna all'insistenza sul carattere conflittuale della politica italiana riflesso delle contrapposizioni nette tra i diversi schieramenti²²⁶. Ecco allora che, diceva il nuovo Capo dello Stato, "Sono le assemblee elettive, è innanzitutto il parlamento, il luogo del confronto sui problemi del paese, della dialettica delle idee e delle proposte, della ricerca delle soluzioni più valide e condivise".

Poste queste premesse, Napolitano si preoccupava di chiarire quale sarebbe stato lo stile del suo mandato, in linea con la ricostruzione dottrinarica del ruolo del presidente della repubblica in un contesto bipolare, quindi rivolto a superare la contrapposizione tra le forze politiche²²⁷.

Nel messaggio Napolitano proclamava quindi la sua adesione a un modello di democrazia dell'alternanza regolato dal principio maggioritario, che aveva bisogno di consolidarsi anche attraverso la sua azione²²⁸. Pochi giorni dopo sottolineava come i poteri del Presidente siano diversi in Francia e in Italia, ma debbano piuttosto orientarsi a "una certa «saggezza», coerente col "potere neutro" e la funzione di garanzia prevista dai costituenti e riconosciuta dalla dottrina²²⁹. Fra le altre cose, Napolitano invitava "chiunque sia in maggioranza e governi" a dar prova di "attenzione e sensibilità per le ragioni dell'opposizione"²³⁰.

Alla luce di queste premesse si può seguire la traccia degli interventi presidenziali degli anni successivi, caratterizzata dalla volontà di mantenere un equilibrio tra parlamento e governo e a ribadire la necessità centralità dell'istituzione parlamentare²³¹ in primo luogo in materia di produzione normativa, censurando gli abusi frequenti che hanno accompagnato la crisi del ruolo dell'assemblea²³².

La "prima" presidenza Napolitano si è comunque caratterizzata, almeno dal 2009, per un alto grado di sovraesposizione politica e mediatica attraverso un gran numero d'interventi informali e di esternazioni. Si possono ricordare tra i tanti episodi e in particolare in merito all'esercizio di competenze formali: l'intervento in procedimenti legislativi, il rifiuto di emanare decreti legge (caso Englaro), la pretesa di co-determinare un decreto legge (salva-liste), il rifiuto di emanare decreti legislativi (federalismo municipale), la gestione della

²²⁵ Sul punto anche M. C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano*, cit., p. 1.

²²⁶ S. GRIMALDI, *L'Italia nella narrazione del Presidente Napolitano*, in *Comunicazione politica*, n. 1, aprile 2011, p. 81.

²²⁷ In generale si osserva che i lemmi utilizzati si concentrano sul ruolo del Presidente quale garante e moderatore dei conflitti.

Cfr. M. A. CORTELAZZO, A. TUZZI, *Il discorso di insediamento del Presidente Giorgio Napolitano, Lessico e retorica*, in *Lid'O Lingua italiana d'oggi*, III, Bulzoni, Roma, pp. 125-38.

²²⁸ "L'assunzione delle responsabilità di governo da parte dello schieramento che è sia pur lievemente prevalso rappresenta l'espressione naturale del principio maggioritario che l'Italia ha assunto da quasi un quindicennio come regolatore di una democrazia dell'alternanza realmente operante.

Ma in tali condizioni più chiara appare l'esigenza di una seria riflessione sul modo di intendere e coltivare in un sistema politico bipolare i rapporti tra maggioranza e opposizione. Non si tratta di tornare indietro rispetto all'evoluzione che la democrazia italiana ha conosciuto grazie allo stimolo e al contributo di forze di diverso orientamento. Ma il fatto che si sia instaurato un clima di pura contrapposizione e di incomunicabilità, a scapito della ricerca di possibili terreni di impegno comune, deve considerarsi segno di un'ancora insufficiente maturazione nel nostro paese del modello di rapporti politici e istituzionali già consolidatosi nelle altre democrazie occidentali.

Ebbene, è venuto il tempo della maturità per la democrazia dell'alternanza anche in Italia. Il reciproco riconoscimento, rispetto ed ascolto tra gli opposti schieramenti, il confrontarsi con dignità in parlamento e nelle altre assemblee elettive, l'individuare i temi di necessaria e possibile limpida convergenza nell'interesse generale, possono non già mettere in forse ma, al contrario, rafforzare in modo decisivo il nuovo corso della vita politica e istituzionale avviatosi con la riforma del 1993 e le elezioni del 1994": Cfr. *Messaggio e Giuramento davanti alle Camere del presidente della repubblica Giorgio Napolitano nel giorno del suo insediamento*, 15/05/06, in www.quirinale.it

²²⁹ Numerosi gli interventi in questo senso sin dai primi mesi: "Mi auguro che si trovino diversi terreni di dialogo, in ogni caso di confronto pacato nella ricerca di possibili convergenze" in *Incontro con i giornalisti del presidente della repubblica Giorgio Napolitano al termine delle celebrazioni per il 60° della repubblica*, 2 giugno 2006; con parole non dissimili sul rapporto tra apolitica e giustizia: "Occorre superare le tensioni tra politica e giustizia, inevitabilmente destinate a turbare lo svolgimento di una così alta funzione costituzionale. A questo riguardo, bisogna sottolineare le esigenze di serenità e di equilibrio: sempre nella libertà del dibattito, nella chiarezza delle posizioni e nel rigoroso esercizio - in primo luogo da parte del presidente della repubblica - delle rispettive responsabilità istituzionali. Essenziale è tenere sempre aperte le porte al dialogo, alla ricerca di soluzioni il più possibile condivise sui temi fondamentali dell'amministrazione della giustizia" in *Indirizzo di saluto del presidente della repubblica Giorgio Napolitano ai componenti del Consiglio Superiore della Magistratura*, Roma, Palazzo dei Marescialli, 08/06/2006.

²³⁰ Visita del presidente della repubblica Giorgio Napolitano alla Città di Napoli (Incontro con le autorità Politiche, Civili, Religiose e i Sindaci della Provincia di Napoli), 20 giugno 2006 in www.quirinale.it

²³¹ D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato*, Tomo II, *Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2011, pp. 612-613.

²³² N. MACCABIANI, *La «difesa» della posizione costituzionale degli organi parlamentari nelle procedure normative affidata alle esternazioni del Presidente Napolitano*, in www.rivistaaic.it n°2/2011, 3/5/2011, p. 6.

crisi libica, i contatti non solo protocollari con capi di Stato esteri e infine la gestione della crisi del Governo Berlusconi e la successiva anomala formazione del governo “tecnico” presieduto da Mario Monti.

La fine del settennato avrebbe dovuto segnare infine l’uscita di scena di Giorgio Napolitano, con aperti tutti gli interrogativi sulle conseguenze dell’esercizio “innovativo” dei suoi poteri, ma così non è avvenuto. In un contesto politico segnato da forti tensioni politiche, e innanzi all’incapacità, reale o asserita, delle forze politiche di coagulare consensi intorno a un nuovo nome destinato a succedergli nella carica, l’unica strada che è apparsa percorribile ai più è stata quella di riproporre il nome del Presidente uscente. Per la seconda volta Giorgio Napolitano, nonostante le sue resistenze e con il sostegno di ben 738 voti, diveniva così Presidente della Repubblica il 20 aprile 2013.

A soffermarsi sul ruolo del Presidente della Repubblica in questo particolare contesto politico è stato, tra i primi, nel 2008 un filosofo analitico come Riccardo Guastini. Proclamando il carattere dogmatico della ricostruzione della figura del Presidente della Repubblica come “garante della Costituzione”, Guastini negava qualsiasi rilievo definitorio alla prassi e metteva in discussione le definizioni offerte dalla dottrina dei diversi poteri presidenziali, scorgendone la potenziale ampiezza sulla base del ricorso al solo dato testuale. Non si potrebbe così non riconoscere, secondo lo studioso, la rilevanza della volontà presidenziale nella nomina (e nella revoca) del Presidente del Consiglio e dei ministri, in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi, al momento dell’emanazione dei decreti, nella possibilità di rinvio delle leggi, oltre che nel potere di scioglimento delle Camere²³³.

A rilevare che, allo scopo di garantire un’effettiva e bilanciata suddivisione dei poteri la Costituzione prevede dei poteri altri che hanno il compito di garantire l’unità e i principi dell’ordinamento, provvedeva invece Ernesto Bettinelli:

È ad essi che il “super-potere” politico consegna un’importante quota del proprio naturale potere deliberativo, a prescindere dal loro *deficit* di investitura democratica. È una difficile rinuncia, ma necessaria, che si basa su un connotato essenziale (seppure spesso dimenticato) della sovranità: la sua *continuità*... La vocazione dei poteri di garanzia, quindi, lungi da essere *neutra* o *arbitrale* o *esterna* (come è stata variamente definita dalla dottrina), è assolutamente *proattiva* ed è rivolta soprattutto ad arrestare sconfinamenti del potere politico, che altri poteri *deboli*, come il potere giurisdizionale diffuso, altrimenti e difficilmente subirebbero²³⁴.

Bettinelli configura quindi un esercizio “forte” dei poteri presidenziali in fatto di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, in sede di emanazione dei decreti e in sede di promulgazioni. Tale utilizzo di poteri “estremi” espone ovviamente il Presidente alle reazioni del potere politico, ma, secondo Bettinelli, la Costituzione prevede strumenti di tutela che garantiscono l’autonomia e l’indipendenza degli organi costituzionali. “La crisi comincia quando un potere rinuncia, per paura di una crisi, all’esercizio dei poteri che gli competono”²³⁵.

Un’altra ipotesi interpretativa era avanzata, in questi anni, da Maria Cristina Grisolia, osservando che la nuova legislatura aveva provocato una “rivoluzione costituzionale” dovuta a un sistema elettorale che aveva messo nella condizione una maggioranza di governare senza compromessi con le altre forze politiche. In attesa delle riforme costituzionali:

i nostri congegni istituzionali si sono già spontaneamente diretti alla ricerca di nuovi equilibri, i quali, privi però di qualsivoglia riferimento formale che li riduca a sistema, potrebbero rendere più difficile o addirittura compromettere il risultato finale”.

Il primo organo a risentire di questi cambiamenti è stato proprio il Presidente della Repubblica, che ha visto espandersi il suo ruolo oltre i limiti del passato e in contrasto con le logiche del sistema maggioritario verso il quale siamo diretti. Il Capo dello Stato è stato costretto, secondo l’autrice, a una “sovraesposizione” atipica e inattesa innanzi alla fragilità delle coalizioni di governo e per l’assenza di meccanismi costituzionali di garanzia²³⁶.

²³³ R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in www.rivistaaic.it, 2008

²³⁴ E. BETTINELLI, *I poteri del Capo dello Stato nella stagione del <<superpotere politico>>* n www.Astrid-online.it, 2008, p. 2.

²³⁵ *Ibidem*, p. 6. Una lettura in chiave forte dei poteri presidenziali è offerta anche da R. BIN, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in *Forum Quaderni costituzionali*, 2008, ma anche in tema di scioglimento G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell’emergenza costituzionale*, in WWW.costituzionalismo.it, 2011.

²³⁶ A conclusioni non dissimili era giunto Massimo Cavino nel suo scritto del 2008 sulla responsabilità presidenziale. Egli scorgeva nella scarsa omogeneità tra le forze politiche caratterizzata dal fatto che non si riconoscono la dignità di interlocutori politici la causa di una crescita dell’interventismo del Presidente della Repubblica nuovamente inteso come garante dell’indirizzo politico costitu-

Egli:

è stato assai presto considerato, da un lato, come l'unico soggetto in grado di svolgere un'efficace azione di mediazione tra le stesse forze di maggioranza e, dall'altro, il principale interlocutore di una opposizione alla ricerca di sempre più ampie tutele a fronte di illegittime compressioni dei suoi diritti²³⁷.

La crescita del ruolo del Presidente avrebbe avuto una conseguenza immediata:

quella di porre l'organo presidenziale al centro dell'attenzione generale, quale interlocutore privilegiato delle istanze provenienti sia dagli organi di vertice sia dal Paese e quale soggetto partecipante, alla pari degli altri soggetti titolari dell'indirizzo politico, delle scelte legate alla sua determinazione ed attuazione; se non, addirittura, quale soggetto portatore di un autonomo «indirizzo», intorno al quale aggregare il consenso oltre che delle forze politiche ed istituzionali, della più ampia base sociale

Innanzitutto al rafforzamento del ruolo politico presidenziale Grisolia rilevava una trasformazione anche nel ricorso alle funzioni di controllo e di garanzia in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, di emanazione dei decreti, di promulgazione, oltre che di rinvio. Esse sembrano aver smarrito il loro connotato giuridico per acquisire una valenza politica tanto che, spesso, il Capo dello Stato, «è apparso più preoccupato degli effetti che le sue scelte potevano produrre sul complessivo funzionamento del sistema, che non dell'esigenza, sia pure primaria, di assicurare il rispetto della Costituzione».

Le funzioni di garanzia presidenziale, secondo la studiosa, non appaiono oggi più soddisfacenti in ragione dell'evoluzione della forma di governo.

Con il risultato di costringere l'organo presidenziale a ricorrere (amplificandola) a quell'attività di intermediazione e di *moral suasion*, non sempre apprezzata e, anzi, in qualche caso assai discussa, divenuta, però, strumento indispensabile per raggiungere (o almeno cercare di raggiungere) quei risultati che l'attuale disciplina dei poteri presidenziali non permetterebbe di ottenere.

Del 2010 è il lavoro di Omar Chessa che muove dalla teoria monofunzionale della controfirma per riconoscere uguale valore determinante alle due volontà del Presidente della Repubblica e del governo²³⁸. L'atto presidenziale è quindi qualificato come atto complesso a iniziativa libera²³⁹. Né il governo ha l'obbligo di adottare l'atto proposto dal Presidente, né il Presidente ha l'obbligo di firmare la proposta governativa, perché «ciò ricade nel campo giuridicamente impregiudicato delle libere valutazioni politiche»²⁴⁰. Da ciò consegue che il Capo dello Stato, in quanto titolare di una legittimazione democratica maggiore di quella dello stesso Governo in ragione delle modalità di elezione parlamentare²⁴¹, è legato al Parlamento e al Governo da una relazione paritaria²⁴² in quanto organo di indirizzo, «*recte* organo che può legittimamente porre un 'veto politico' alle scelte d'indirizzo del gabinetto»²⁴³. In tal modo Chessa riepuma teorie antiche e minoritarie che riconoscevano una partecipazione del Presidente della Repubblica alla determinazione dell'indirizzo politico.

Anche Antonio Ruggeri muove dal concetto di garanzia per rileggere la figura presidenziale tenendola distinta dall'azione di direzione politica riservata al Parlamento e al governo. Nella sua rilettura occorrerebbe mettere in relazione ruolo e funzioni, elementi destinati a influenzarsi reciprocamente.

Come sempre laddove il modello risulti oggettivamente opaco e bisognoso di farsi mettere a fuoco da un'esperienza idonea ad alimentarlo e a rigenerarlo senza sosta, il radicamento di talune tendenze da quest'ultima vigorosamente espresse dà nuova voce al modello stesso, ora allargandone le potenzialità ed ora però restringendone la portata o, come che sia, ri-

zionale: «Il Presidente della Repubblica è indotto ad interventi più visibili e più frequenti, dovendosi fare carico, prima di procedere alla sintesi, di dar voce agli interessi non compresi nell'indirizzo politico di maggioranza». Cfr. M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, Jovene, Napoli, 2008, p. 71.

²³⁷ M. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in www.rivistaic.it, 2009.

²³⁸ O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, pp. 15-16.

²³⁹ *Ibidem*, p. 16.

²⁴⁰ *Ibidem*, p. 17.

²⁴¹ *Ibidem*, p. 52.

²⁴² *Ibidem*, p. 219 e ss.

²⁴³ *Ibidem*, p. 53.

marcondone talune sue possibili proiezioni, fino a farne un punto fisso di riferimento per le pratiche di là da venire²⁴⁴.

Ciò che sul piano pratico si riscontra è comunque un progressivo allargamento degli interventi del Presidente della Repubblica, in relazione all'evoluzione del contesto politico istituzionale. La dialettica tendenzialmente bipolare in sostanza sollecita gli interventi in funzione arbitrale.

In questo quadro, proprio la rappresentanza dell'unità nazionale diventa la "funzione" che più di ogni altra è proiettata in primo piano sulla scena (in realtà, non di una funzione a se stante può e deve propriamente discorrersi bensì di ciò che fa, nella sua essenza, il ruolo del Capo dello Stato, che poi a sua volta prende forma e ottiene verifica per il tramite delle funzioni in genere)²⁴⁵.

Altre indicazioni sulla figura del Capo dello Stato nella riflessione delle dottrine si ricavano dalla raccolta di atti del Convegno tenutosi a Roma sulla figura del Presidente della Repubblica nel 2010. Nella prefazione Gaetano Silvestri rilevava la partecipazione del Capo dello Stato a tutti gli organi costituzionali e a tutte le funzioni dello Stato con poteri d'impulso, stimolo e moderazione.

L'art. 87, primo comma, Cost. dichiara che il Presidente della Repubblica «rappresenta l'unità nazionale». Ciò significa che – in un ordinamento democratico e pluralista – che Egli è posto dalla Carta come soggetto istituzionale di coesione, su cui grava la responsabilità di evitare gli opposti, ma spesso compresenti, pericoli della disgregazione particolaristica e della semplificazione carismatica e plebiscitaria²⁴⁶.

Riprendendo la nozione di potere neutro, il Presidente della Repubblica è tenuto a:

essere sempre presente, senza tuttavia assumere posizioni di parte, nel processo attuativo dei principi costituzionali, forma giuridica dei valori sottostanti al *pactum societatis* e limiti invalicabili da qualunque maggioranza politica²⁴⁷.

Il Presidente è dunque arbitro, chiamato a svolgere una funzione di "volano" regolatore. Per svolgere questa funzione non deve limitarsi a compiere gli atti formalmente previsti dalla Costituzione, ma deve continuamente intervenire "nell'intento di preservare e, se occorre, restaurare il circuito di fiducia tra le istituzioni e i cittadini, senza il quale la stessa democrazia rappresentativa verrebbe svuotata del suo contenuto sostanziale". Il controllo presidenziale non si limita al profilo della legalità, ma investe la correttezza degli atti, senza però inficiare la discrezionalità di chi li ha posti in essere.

È di nuovo Antonio Baldassarre, in quell'occasione, a confrontarsi con il tema dei poteri presidenziali. Respinta la nozione d'indirizzo politico presidenziale, Baldassarre definisce ancora la garanzia da questi offerta sulla base del fine perseguito: "assicurare il buon funzionamento del complessivo sistema costituzionale in base ai valori e ai principi iscritti nella Costituzione"²⁴⁸. Il nostro sistema parlamentare, secondo Baldassarre, attribuisce al Presidente della Repubblica una funzione d'intermediazione politica che si caratterizza per il ricorso ad una serie di poteri "la cui ampiezza e la cui incisività possono variare notevolmente in dipendenza della capacità/incisività delle forze politiche di autoregolare il proprio avvicinarsi al Governo e nella maggioranza parlamentare"²⁴⁹. Si è così delineato per scelta del costituente un sistema parlamentare "a tutela presidenziale". È però da escludere che tali poteri possano essere esercitati in modo arbitrario: lo esclude sia il loro fondamento ideale, riassumibile nell'"endiadi neutralità-razionalità" sia i "constraints sistemici" che presiedono al loro esercizio²⁵⁰.

Come ha mostrato meglio di ogni altro Carl Schmitt, il sistema costituzionale delle democrazie (pluraliste) può funzionare adeguatamente soltanto se negli snodi e nei passaggi più importanti sotto il profilo sistemico sussistono o operano meccanismi di sospensione della politica e di «neutralizzazione» dei conflitti politici... nei sistemi dell'Europa continentale gli stessi meccanismi di «spoliticizzazioni» e di «neutralizzazioni» sono principalmente attribuiti, innanzitutto, alle corti costituzionali, anche nel loro collegamento con gli altri giudici (corti che

²⁴⁴ A. RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica, Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo, svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010*, p. 10.

²⁴⁵ *Ibidem*, p. 14.

²⁴⁶ G. SILVESTRI, *Prefazione*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, a cura di Antonio Baldassarre e Gino Scaccia, Aracne, Roma 2011, p. 9.

²⁴⁷ *Ibidem*, p. 10.

²⁴⁸ A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, cit., p. 25.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 27.

²⁵⁰ *Ibidem*, p. 29.

si sono ormai affermate ovunque essenzialmente come «giudici della ragionevolezza costituzionale») e poi, particolarmente in alcuni Stati (fra i quali l'Italia e la Spagna), al Capo dello Stato.

Baldassarre ricorda infine le sue passate conclusioni. Il Presidente della Repubblica esercita i suoi poteri in due direzioni: tutelare l'unità della maggioranza di governo e garantire l'unità nazionale, intesa come la pacifica convivenza tra le forze politiche.

Al crescere della conflittualità politica cresce l'attivismo presidenziale in ragione della sua neutralità. È poi soprattutto, a partire dal '93, che, nella tutela dell'unità nazionale, il Presidente della Repubblica ha dovuto tener in conto "sia i problematici rapporti che si sono instaurati tra la classe politica e la "società civile", "sia le tendenze centrifughe o, se si vuole, egoistico-localistiche che si sono palesate all'interno del tessuto sociale nazionale"²⁵¹. Ciò ha determinato un crescente ricorso al potere di esternazione, ma anche un più articolato utilizzo dei suoi poteri formali ("promulgazioni dissenzienti"), che hanno prodotto nella figura un accumulo di legittimazione.

Il rischio legato a una situazione del genere è che la gente veda sempre di più nel Presidente il "salvatore", colui che potrebbe farla uscire dal pantano e/o che il Presidente — non certo l'attuale Presidente — si senta investito di una funzione salvifica²⁵².

È un'evoluzione, quest'ultima, che determinerebbe la politicizzazione di una figura, la cui forza riposa invece sulla neutralità/razionalità. Ciò metterebbe seriamente a rischio la forma di governo parlamentare. Unica strada per uscire dalle difficoltà attuali è, secondo Baldassarre, quella di favorire la nascita e il consolidamento di convenzioni costituzionali "volte ad ottenere il rispetto reciproco e l'accettazione senza riserve delle decisioni di chi occupa posizioni "neutrali" e svolge ruoli di garanzia"²⁵³.

Anche Giuseppe Ugo Rescigno è ritornato, nella stessa occasione, sulla figura del Presidente della Repubblica. Egli ha rilevato nel suo studio sulle varie forme di crisi che tutti i sistemi parlamentari hanno un Capo dello Stato che condivide almeno dal punto di vista formale molti compiti e funzioni con l'organo a capo dello potere esecutivo. La ragione, a parer suo, deve essere rintracciata nel fatto che la soluzione della crisi di governo va risolta da un organo distinto sia dal governo sia dal parlamento. I poteri che rilevano sono lo scioglimento anticipato e la nomina del governo. Tutti gli altri poteri presidenziali potrebbero anche essere affidati ad altri organi.

Una volta stabilito che l'organo governo dipende dalla fiducia del parlamento (e questo è l'essenziale della forma di governo parlamentare), nasce la paura che il conflitto tra i partiti presenti in parlamento possa essere talmente grave da paralizzare lo Stato e quindi mettere in pericolo la sua unità e la sua stabilità. Chi pensa e sente così pensa e sente istintivamente che c'è bisogno di un punto fermo e sicuro entro il sistema, così come era diventato un punto fermo e sicuro il re di origine divina, legittimato dinasticamente, la cui morte non provocava in principio alcun pericolo perché la successione nel trono era automatica (morto il re viva il re). Il re in alcuni stati sarà sostituito da un presidente eletto, ma la figura di capo dello Stato viene conservata egualmente, per questa ragione essenziale²⁵⁴.

Il fondamento della presenza di un organo che possiede la qualità di capo dello Stato risiede secondo Rescigno nella paura.

Questo è il percorso argomentativo in base al quale, dalle crisi fisiologiche o patologiche che comunque trovano nel sistema già predisposti i meccanismi di soluzione, si passa alle crisi patologiche che non trovano nel sistema espressa soluzione, e da queste e con queste eventualmente alle crisi di sistema, e si chiede al capo dello Stato di adottare gli atti e le iniziative necessarie e sufficienti per superare tali crisi patologiche o addirittura di sistema, se avvengono²⁵⁵.

Unità e continuità dello Stato altro non sono che l'equilibrio politico nel quale si riconoscono le forze politiche che hanno stipulato il patto costituente:

Nulla può escludere che proprio colui che è stato incaricato di tutelare quell'equilibrio concorra invece, volontariamente, oppure inconsapevolmente, oppure per imperizia o mancanza di capacità decisionali, alla nascita di un nuovo equilibrio politico, sociale e costituzionale, quali che siano le forme e le modalità,

²⁵¹ *Ibidem*, p. 35.

²⁵² *Ibidem*, p. 36.

²⁵³ *Ibidem*, p. 37.

²⁵⁴ G. U. RESCIGNO, *Presidente della Repubblica e crisi di sistema*, in *Ibidem*, p. 84.

²⁵⁵ *Ibidem*, pp. 84-85.

cosicché, magari in nome della unità e continuità dello Stato, alla fine il sistema viene rivoluzionato, più o meno ampiamente, col concorso del Capo dello Stato²⁵⁶.

Marco Olivetti all'inizio del 2012, nel considerare gli ultimi mesi che avevano condotto alla nascita del governo Monti, rilevava a sua volta l'assunzione da parte del Capo dello Stato di un ruolo di guida politica inedito per un Presidente della Repubblica non eletto a suffragio universale e operante in un regime parlamentare:

Il Presidente della Repubblica ha cioè interpretato in maniera forte il proprio ruolo di garante della Costituzione rivendicando poteri inediti ai suoi predecessori²⁵⁷.

Olivetti riteneva allora che il Presidente della Repubblica avesse assunto posizioni difficilmente accettabili alla luce della scarsa legittimazione democratica di cui gode e della circoscritta responsabilità in base all'art. 90 della Costituzione. Come interpretare, secondo lo studioso, la sua azione? Due sono le sue ipotesi: dare una lettura forte del suo ruolo di garanzia di rappresentante dell'unità nazionale, ricadendo però nell'obiezione del deficit democratico:

Se il ruolo di garante della Costituzione spettante al Presidente ne fa un'autorità abilitata a bloccare in via definitiva atti del governo (come nel caso Englaro, ma non solo), a intervenire in ogni fase del procedimento legislativo e, addirittura, a «costruire» una maggioranza parlamentare alternativa a quella delineata dai risultati elettorali, pare difficile sfuggire alla seguente conclusione: che una riforma della Costituzione si impone, per introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica.²⁵⁸

L'alternativa, auspicata dallo studioso, sarebbe distinguere l'azione del Presidente in periodi normali anche se segnati da una forte tensione politica come i primi tre anni della legislatura e in tempi d'emergenza come a partire dall'estate del 2011. Nei primi l'azione presidenziale deve essere "valutata con prudenza, se non con scetticismo, tutte le volte che si spinga oltre il ruolo di magistratura di influenza e di persuasione e in ogni caso in cui contesti la titolarità di poteri spettanti al governo e alla maggioranza parlamentare"²⁵⁹: il Presidente della Repubblica non è infatti responsabile ex art. 90 Cost. e nelle democrazie parlamentari occorre il potere stia là dove sta la responsabilità. L'art. 89 vuole invece che la volontà dell'esecutivo sostenuto dalla maggioranza parlamentare di norma prevalga. Garanti della Costituzione sono la magistratura e la Corte costituzionale.

Nelle situazioni di emergenza però, in ragione della loro autorità e dei loro poteri, i monarchi e i presidenti della Repubblica possono entrare in funzione come «motore di riserva». Al cospetto di una crisi di governo ciò avviene fisiologicamente: spetta al Presidente nominare un esecutivo che possa godere della fiducia parlamentare o sciogliere le Camere. In contesti anomali o emergenziali si pone problema di capire se il Presidente della Repubblica possa intervenire in modo più incisivo²⁶⁰. Olivetti rispondeva affermativamente: il caso di una paralisi istituzionale giustifica l'assunzione del ruolo di reggitore dello Stato al fine di garantire la sua continuità. L'altro problema è però che la situazione venutasi a creare nel 2011 non è riconducibile a questa ipotesi. Ma del resto, secondo Olivetti, non tutte le situazioni d'emergenza sono riconducibili alla figura dello stato d'eccezione. È questa piuttosto una situazione emergenziale "post-moderna", determinata dal contesto europeo nel quale si colloca l'Italia. La peculiarità italiana nell'affrontarla ha riguardato il sistema dei partiti, che non è stato in grado di elaborare una soluzione fisiologica alla crisi come avvenuto in altri paesi. L'azione "sussidiaria" presidenziale si configura perciò come rivolta a consentire al sistema parlamentare di riprendere a funzionare normalmente. La garanzia della democraticità della procedura risiede nel voto di fiducia che da atto di una maggioranza che esprime un governo si trasforma in consenso informato all'organo che garantisce la continuità dell'ordinamento²⁶¹.

Diversamente Giuseppe De Vergottini scriveva nel 2012 che al Presidente della Repubblica non può essere negato un ruolo politico decisionale in quanto titolare di un proprio indirizzo che incide sulle competenze del governo. Il Presidente esercita una garanzia attiva "dotata di valenza politica". Il modo attraverso cui può essere fatta valere la sua responsabilità politica è quello della responsabilità diffusa²⁶².

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 85.

²⁵⁷ M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, 2, 2012, p. 236.

²⁵⁸ *Ibidem*

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 238.

²⁶⁰ *Ibidem*, pp. 237-239.

²⁶¹ *Ibidem*, p. 240.

²⁶² G. DE VERGOTTINI, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in T. E. FROSINI, G. DE VERGOTTINI, a cura di, *Alla ricerca del buon governo*, Cedam, Padova, 2012, p. 83.

Nel 2013, in scadenza del primo mandato di Giorgio Napolitano, è apparso uno studio sulla presidenza di Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno. Anche in questo lavoro si riprende la concezione del potere neutro come punto di partenza per una corretta ricostruzione della figura presidenziale.

Il presidente per le funzioni di cui è titolare è al centro della politica nazionale e agisce egli stesso alla maniera di un soggetto politico, ma è tuttavia posto in una posizione, quella di rappresentante dell'unità nazionale, che lo colloca al di sopra delle parti politiche e sociali. Il suo ruolo è qualificato dall'*auctoritas*, cioè dalla sua posizione di rappresentante dell'unità del popolo, non dalla *potestas* o dall'*imperium*, cioè dai suoi specifici poteri²⁶³.

Gli autori ricordano come siano pochi i casi di regime parlamentare che non abbiano conosciuto un figura del genere. Il concreto ruolo presidenziale, poi, dipende da diversi fattori: "dai poteri formali che ciascun ordinamento gli attribuisce e sui quali possono avere anche influenza le modalità della sua elezione"²⁶⁴; dal "grado di stabilità del sistema politico-istituzionale"²⁶⁵; da "la personalità di chi ricopre la carica che può costituire il fattore decisivo, ma che rimane imponderabile"²⁶⁶.

Anche Massimo Luciani è intervenuto di recente per offrire la sua definizione del ruolo presidenziale, segnalando il ricorso errato proprio alla categoria del potere neutro che confonde, a suo giudizio, la lontananza dalla politica con il carattere non partigiano e nega quella che è invece la radicata forza politica del potere del Capo dello Stato. Attraverso questa ricostruzione, secondo Luciani, si è finito per "accreditare l'idea di un capo dello Stato motore dell'intera forma di governo"²⁶⁷.

Il carattere monista della nostra forma di governo, più correttamente, discende dalla legittimazione popolare che ne costituisce il fondamento:

Questo vale anche per il nostro Presidente della Repubblica. La sua legittimazione non è meno democratica di quella delle Camere (che, del resto, lo eleggono) e conseguentemente non può essere spesa per contrapporla alle assemblee rappresentative come se fosse radicalmente alternativa. Non v'è, dunque, alcun possibile dualismo, almeno se a questo termine si vuole dare il senso che è corretto attribuirgli, per la sua storia e per la sua logica. La diversità dei modi in cui si articola l'unico tipo di legittimazione, nondimeno, spiega perché il monismo della nostra forma di governo non si traduca in assemblearismo e perché le prestazioni richieste al Presidente non coincidano con quelle del Parlamento²⁶⁸.

Al Capo dello Stato sono perciò richieste prestazioni di unità, ma non per rimediare alla disgregazione prodotta dal pluralismo. Anzi sono proprio le istituzioni del pluralismo che hanno il compito di produrre unità.

È la Costituzione a collocare al centro della nostra forma di Governo le assemblee rappresentative, non il capo dello Stato. Ed è anche assai opportuno che si comprendano le buone ragioni di questa scelta costituzionale, perché l'organo è monocratico e non v'è alcuna garanzia che, con inquilini del Quirinale diversi da quelli che hanno saputo dipanare le sempre più intricate matasse istituzionali delle ultime legislature, non s'abbia poi a doversi pentire di un eccesso di esaltazione dei poteri presidenziali²⁶⁹.

Concludiamo questo percorso attraverso la dottrina recente con il contributo di Andrea Morrone, il quale si pone il problema del ruolo e della legittimazione del Presidente della Repubblica muovendo da una definizione della sua posizione nel sistema costituzionale:

Partire dalla "posizione costituzionale" comporta necessariamente inserire nel discorso intorno al ruolo del Presidente un'eccedenza di contenuto prescrittivo rispetto a quanto si potrebbe avere se ci si limitasse a considerare esclusivamente gli atti e i poteri formali, singolarmente o complessivamente considerati²⁷⁰.

Assume anche per Morrone rilievo la qualificazione dell'art. 87 di rappresentante dell'unità nazionale. Il Presidente della Repubblica è perciò il "custode dell'unità nazionale":

²⁶³ V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La repubblica del Presidente, Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013, p.

²⁶⁴ *Ibidem*, p. 17.

²⁶⁵ *Ibidem*, p. 18.

²⁶⁶ *Ibidem*, p. 20.

²⁶⁷ M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in www.rivistaaic.it, n.2, 2013, p. 9.

²⁶⁸ *Ibidem*, p. 10.

²⁶⁹ *Ibidem*.

²⁷⁰ A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 7.

Questo ruolo del Capo dello Stato non è limitato a determinate situazioni di tempo e di spazio, né solo all'esercizio in positivo di determinati poteri formali, estendendosi, come visto, anche a quelli informali o non ufficiali o agli atti riservati o a comportamenti passivi o omissivi: si tratta, infatti, di un ruolo ordinario, continuo, diffusivo, esteso a qualsivoglia comportamento del Presidente della Repubblica²⁷¹.

Che cosa intende però Morrone per unità nazionale?

Quel concetto, secondo la mia tesi, rimanda a una situazione di equilibrio, costituzionalmente prescritta, tra una serie di valori potenzialmente conflittuali nell'area del "politico", inteso quest'ultimo come governo della res publica. Precisamente l'equilibrio tra: a) le forze politiche "egemoni", di maggioranza e di opposizione; b) le forze politiche e sociali, non rappresentate nelle istituzioni democratiche; c) i valori costituzionali fondamentali che danno contenuto all'"unità politica" (tra cui, ovviamente, l'unità della Repubblica e la separazione dei poteri); d) le scelte politiche fondamentali del Paese (ad es. la scelta europeista, la scelta atlantica ecc.); e) infine, oggi sempre di più, gli impegni e i vincoli internazionali. Di conseguenza, l'unità nazionale attiene all'equilibrio di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi) che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento, dei quali il supremo tutore è, in definitiva, il Presidente della Repubblica²⁷².

Secondo questa lettura la legittimazione del Presidente della Repubblica discende dal fine del perseguimento dell'unità nazionale da questi perseguito e al contempo costituisce il parametro di valutazione della legittimità degli atti da lui compiuti.

Conclusioni: i forti debiti della figura del Presidente della Repubblica nei confronti dell'istituzione monarchica.

Alla luce del lungo percorso che abbiamo compiuto attraverso la riflessione dottrina sulla figura del Presidente della Repubblica nel suo sviluppo storico è possibile svolgere alcune considerazioni finali.

Innanzitutto è da osservare come, temendo tanto il ripetersi degli abusi del potere monarchico, quanto gli eccessi del parlamentarismo, manifestatisi in tutta evidenza al tempo dell'Italia liberale, sotto la IIIa Repubblica francese e nella Repubblica di Weimar, il modello di forma di governo elaborato in sede costituente abbia contratto forti debiti, seppur senza ammetterlo apertamente e anzi apertamente negandolo, con il modello dualista proprio della monarchia costituzionale. I costituenti cercarono di sottolineare le discontinuità tra il regime monarchico e la Repubblica piuttosto che riconoscere qualche continuità. Ciò malgrado, l'esperienza statutaria, che pure aveva conosciuto stagioni virtuose, fece sentire il suo peso.

Un'importante innovazione era certo stata introdotta: la nuova fonte di legittimazione della carica di Capo dello Stato, proclamata nell'art. 1 della Costituzione, sottolineando durante i dibattiti dell'Assemblea costituente i disastri prodotti dalla monarchia sabauda. Tale fonte di legittimazione era la sovranità popolare, da esercitarsi nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione: una legittimazione legale-razionale, in conformità a un rinnovato principio democratico. Ogni investitura alternativa, "per grazia di Dio" e ogni ipotesi di legittimazione di tipo tradizionale, per usare le categorie weberiane, era esclusa.

Non si può pertanto non concordare con chi ha precisato che la grande differenza tra il prima e il dopo in questo passaggio storico è costituita dall'affermazione di un'unica derivazione delle istituzioni, e cioè dal basso, ovvero dal popolo. In linea di principio si era transitati da un regime parlamentare dualista a uno monista, perché di lì in poi non sarebbero più esistiti due centri di legittimazione concorrenti, ma un unico soggetto da cui derivavano tutte le istituzioni della Repubblica.

Tuttavia, come si è cercato di mostrare in queste pagine, le tre istituzioni fondamentali del nuovo ordinamento non mancavano di forti continuità con il passato, nonostante la volontà di secolarizzazione inerente al passaggio dal sovrano al Presidente della Repubblica. Non per caso la disciplina dell'istituto presidenziale fu collocata nel Titolo II della Seconda Parte della Costituzione, dopo il Parlamento, consacrato quale l'istituzione centrale del nuovo assetto per la sua più diretta derivazione popolare. Non è neppure un caso che nel testo costituzionale sia stata eliminata la dizione "Capo dello Stato", che pure in un primo momento era stata prevista come titolo per la parte dedicata alla disciplina presidenziale. In realtà, il concetto di

²⁷¹ *Ibidem*, p. 8.

²⁷² *Ibidem*.

capo dello Stato rimase attribuito al Presidente della Repubblica, associandolo, anche nella lettura che ne ha dato successivamente la dottrina, a un secondo concetto: quello di rappresentante dell'unità nazionale. È un fatto, questo, che non può essere ignorato.

Il concetto di Capo dello Stato ha origine antica e si riferisce sempre a una supremazia in posizione. Il Capo dello Stato è primo in dignità e negli onori, anche se solo in via eventuale può essere primo in guida e in comando. In questa prospettiva sembra potersi accogliere la conclusione di chi distingue tra *aucloritas* e *potestas* in capo al Presidente della Repubblica: massima *aucloritas* e minima *potestas*. Si delinea così sullo sfondo una possibile, anche se mai esplicitata, doppia legittimazione della figura presidenziale: la legittimazione di tipo legale-razionale, prevista dalla disciplina costituzionale tramite la sua investitura parlamentare, e un residuo di legittimazione tradizionale "secondaria", a carattere sociologico e non giuridico, che si potrebbe quasi definire sussidiaria e che riconosce una derivazione della figura del Presidente della Repubblica dalla figura del monarca²⁷³. Ecco allora che quell'eccedenza di significato, riconosciuta pressoché unanimemente dalla dottrina per le definizioni del 1° comma dell'art. 87, ma di difficile qualificazione giuridica, sembrerebbe riferirsi specificamente alla dimensione dell'*aucloritas* propria dei monarchi del passato, svuotata di quella *potestas* "in potenza", che permaneva nella figura del monarca costituzionale.

Occorreva una siffatta figura nel nuovo assetto costituzionale? I costituenti ritennero di sì. Essi cioè ritennero di mantenere in piedi, razionalizzandola, l'istituzione monarchica in quanto funzionale a un sistema dei partiti fortemente eterogeneo, quale era emerso dopo il conflitto mondiale e all'organizzazione politico-costituzionale che si voleva prendesse forma.

In Assemblea costituente ci si rendeva ben conto del fatto che il ruolo della sintesi, della produzione di politiche unitarie, spettava necessariamente al Parlamento. Ma si era altrettanto consapevoli che, perché la macchina democratica funzionasse, occorreva dislocare altrove talune funzioni, facendo entrare in gioco altri organi, estranei al circuito di produzione dell'indirizzo politico, *con funzione di garanzia si dirà più tardi, ma forse più semplicemente indipendenti dalla lotta politica*.

La paura della dissoluzione - in tal senso possono essere interpretate le parole di Meuccio Ruini - spinse a riconoscere al Presidente della Repubblica le qualità di capo dello Stato e di rappresentante dell'unità nazionale. È perciò indubbio che la figura presidenziale sia stata costruita con uno sguardo, fors'anche inconsapevole, ai pregi del sistema dualistico, volendo ricostituire, aggiornandole, quelle funzioni di contropotere che erano state proprie della figura del Capo dello Stato nei momenti migliori della forma di governo parlamentare prima delle due guerre mondiali.

Il rischio connesso a una simile operazione era comunque considerevole. Significava mettersi, in qualche misura, in casa il nemico appena abbattuto, ma ciò fu fatto a seguito di un'attenta valutazione delle esperienze passate e contemporanee e nel quadro della cultura giuridica nella quale si muovevano i costituenti. In sede costituente, accanto a chi lamentava lo svuotamento di poteri del Presidente della Repubblica rispetto al monarca, non mancò infatti qualcuno che rilevasse la continuità tra le due figure.

Gli strumenti di cui ci servì per disinnescare il rischio di dare vita a un soggetto politico alternativo e antagonista rispetto al circuito parlamento-governo furono la conferma e il rafforzamento costituzionale di quegli istituti "di sicurezza" già sviluppatasi nel passato per arginare il potere dei re, come l'irresponsabilità politica e la controfirma. Si scelse tuttavia anche, in considerazione dell'assetto repubblicano nel quale ci si muoveva, di evitare una legittimazione dal basso - ossia tramite elezione popolare diretta - e di attribuire la scelta del Presidente della Repubblica al Parlamento in seduta comune, integrato allo scopo di sottolineare il diverso profilo della sua rappresentatività rispetto alla dimensione strettamente politica, dai rappresentanti delle Regioni.

La continuità si scorge anche rileggendo la letteratura giuspubblicistica repubblicana: anche quando ne nega il fondamento, essa comunque tende a riproporre come chiave interpretativa della nuova figura la teoria del potere neutro, nelle sue varie declinazioni²⁷⁴. Gran parte delle riflessioni sottolineano, infatti, il ruolo

²⁷³ È interessante osservare che l'istituzione monarchica è ritenuta portatrice di una forza connessa all'istituzione in sé, in una certa misura naturale, che discende da una tradizione antica: i re taumaturghi, la legittimazione divina, l'unto del signore. Ad essa ci si rivolge in ragione della sua *aucloritas*. Cfr. M. BLOCH, *I Re taumaturghi*, Einaudi, Torino, 1989.

²⁷⁴ Come ha rilevato Vittorio Angiolini, la dottrina "ha parecchio stentato ad affrancarsi dal connubio, che è parte del costituzionalismo europeo, tra la politica stessa e la figura del «sovrano», originario ed intoccabile, qual era la «persona del re», «sacra» e «inviolabile», per l'art. 4 dello Statuto albertino. In specie, quello che preme di sottolineare è come, per la dottrina largamente prevalente ancor oggi nell'Italia repubblicana, il faro illuminante per l'analisi dei poteri del Presidente...rimanga, per i più in modo esplicito, proprio la dottrina del potere neutro di B. Constant". Cfr. V. ANGIOLINI, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp.415-416.

lo di garanzia *super partes* svolto dal Presidente della Repubblica, riconoscendo, nell'ambito della forma di governo parlamentare, le prestazioni di unità che egli può offrire rispetto alla dialettica dei partiti.

È, quella del potere neutro, una teoria che sembra calzare piuttosto bene al nuovo contesto istituzionale, in cui appare ormai dalla Costituzione "purificata e immunizzata" dalle ambivalenze che l'avevano caratterizzata nei regimi monarchici, quando dietro di essa si celava un potere tutt'altro che "neutrale" e anzi pienamente politico. Se non che, alla luce dell'esperienza storica, le cose non si sono rivelate così semplici. Lo conferma il dibattito che ha fin da subito opposto alle interpretazioni del Presidente della Repubblica come figura di garanzia quelle che lo considerano piuttosto un organo di governo, tenuto conto della facoltà di compiere atti propri a lui riconosciuta.

Si potrebbe perciò azzardare in conclusione che la teoria del potere neutro, quantunque liberata dei suoi debiti col passato, entri in paradossale consonanza con un persistente, e mai del tutto rimosso, sostrato monarchico della figura presidenziale. Nell'esperienza concreta, il potere neutro presidenziale rivela cioè qualche parentela col potere neutro del sovrano: un potere appunto politico, o addirittura "sommamente politico", per chi ricorre alla nozione d'indirizzo politico costituzionale, o discorre di "custode della Costituzione".

Questa ricostruzione della funzione presidenziale è ancor oggi dominante, anche in un contesto politico altamente problematico come quello attuale - specie dopo la riforma elettorale del 1994 - che ha visto un notevole ampliamento degli interventi del Presidente della Repubblica. Il protagonismo presidenziale ha, a lungo andare, assunto dimensioni tali da far sostenere a una parte della dottrina - talora criticamente, talaltra apologeticamente - un'evoluzione in chiave presidenzialista della forma di governo - un "presidenzialismo strisciante"²⁷⁵ - che per qualche autore addirittura sarebbe opportuno riconoscere a livello costituzionale, onde ovviare al *deficit* di legittimazione democratica di cui l'istituto presidenziale soffrirebbe.

A scongiurare il rischio che la teoria del potere neutro ha di prestarsi, anche nel contesto repubblicano, a legittimare ampliamenti del potere del Capo dello Stato - come già avvenne in tutte le monarchie rappresentative, durante le loro crisi - un'altra impostazione del problema è stata elaborata a partire dalla riflessione di Carlo Esposito sulla qualità di "Capo dello Stato". Tale impostazione - seppure non sempre argomentata in opposizione netta alla precedente - tende a sottolineare in modo esplicito la derivazione dell'istituto presidenziale dall'istituto monarchico in quanto portatore di un potere non neutro, ma "ricapitolatore", in ultima istanza, della sovranità dello Stato.

Nello spazio definito dalla Costituzione la qualità di Capo dello Stato ha però assunto tratti differenti rispetto al passato. La nozione nasceva in stretto rapporto con il concetto di sovranità statale opposta e concorrente rispetto alla sovranità popolare. Compito del monarca, in quanto capo dello Stato, era perciò quello di garantire la continuità statale *tout court*, ove fosse il caso anche contro la sovranità popolare. La Costituzione italiana fa al contrario derivare l'investitura presidenziale, seppure indirettamente, dal popolo, sovraordinando così la dimensione della sovranità popolare a quella della sovranità statale. In questa veste il Presidente della Repubblica può essere considerato come la personificazione della continuità dello Stato "democratico" e non semplicemente dello Stato, simbolo dell'unità di una certa tradizione costituzionale. Egli è, al limite, secondo la suddetta teoria, il reggitore dello Stato nelle situazioni in cui lo Stato democratico delimitato dalla Costituzione possa essere minacciato nella sua ordinaria operatività. La sua funzione, del tutto eventuale e ai confini di ciò che rileva dal punto di vista del diritto costituzionale, è solo eccezionale e destinata a esaurirsi una volta ripristinata la normale operatività democratica, salvo incorrere in un cambiamento di regime e di fuoruscire dallo schema della forma di governo parlamentare.

Vale dunque l'osservazione di chi sottolinea come il Presidente della Repubblica possa rappresentare ad un tempo una risorsa e una minaccia nei confronti dell'ordinamento. Si tratterebbe di una risorsa perché il Presidente costituirebbe una figura politicamente indipendente, in grado, attraverso le funzioni che gli sono costituzionalmente attribuite, di rimettere in moto, ove necessario, la "macchina inceppata", nonché di svolgere in condizioni normali una attività di mediazione finalizzata a scongiurare le eventuali degenerazioni della lotta politica. Con ciò rispondendo più che a un'inattuale logica della separazione dei poteri, a un più dinamico sistema di "pesi e contrappesi" adatto al nuovo contesto democratico pluralistico²⁷⁶.

²⁷⁵ Cfr. M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit.

²⁷⁶ È proprio innanzi alla tripartizione dei poteri che, da subito, la dottrina si trovò in difficoltà a qualificare l'istituzione presidenziale, di volta in volta riconducendola o al potere esecutivo o a un "quarto potere" di garanzia. La nostra Costituzione in questo non fu certo d'aiuto, poiché, esplicita nell'attribuzione del potere legislativo e del poter giudiziario, non era altrettanto netta nell'attribuzione del potere esecutivo, come peraltro risulta dalle incertezze dottrinarie del primo periodo repubblicano. Nella dinamica della complessiva forma di governo tratteggiata dalla Costituzione la strada per sfuggire a questo *cul de sac* fu trovata, nell'ambito della lettura in chiave

Al tempo stesso, tuttavia, l'istituto presidenziale costituirebbe una possibile minaccia, proprio in quanto organo monocratico, condizionato necessariamente dalla personalità di chi ricopre e forse, in quanto discendente dell'istituto monarchico, mai secolarizzato a sufficienza proprio perché indispensabile per la sua forza simbolica e per le sue potenzialità politiche. Contro tale minaccia, ovvero contro il rischio di massima espansione paventato da Esposito, per il quale il Presidente si trasformerebbe in reggitore dello Stato, la Costituzione stabilisce però limiti ben precisi, in particolare tramite la grave ipotesi di responsabilità giuridica prevista dall'art. 90.

Il riconoscimento in capo al Presidente della Repubblica della funzione di garante ultimo della continuità repubblicana attraverso la costituzionalizzazione della qualità di Capo dello Stato non sfugge all'obiezione che, in astratto, nell'ordinamento e nel funzionamento di una Repubblica democratica non dovrebbe esserci posto per tutori e per tutelati. Al limite la difesa delle istituzioni democratiche sarebbe da collocarsi nelle mani del Parlamento. Il Presidente della Repubblica non è e non può essere dunque il dittatore commissario, chiamato a esercitare temporaneamente poteri dittatoriali in attesa che venga ripristinata la normalità costituzionale, o almeno questa ipotesi non rileva dal punto di vista del diritto costituzionale.

Anche alla luce dell'esperienza recente, è certo però che il Presidente della Repubblica abbia teso nei fatti a espandere il proprio ruolo, e a svolgere nelle situazioni d'instabilità politica una funzione incisiva nei confronti del raccordo Parlamento-Governo. Non disponendo però, per espressa previsione costituzionale, di nessuna investitura popolare diretta, oltre che di un seguito politico alternativo a quello su cui si fondano le istituzioni rappresentative, il Presidente della Repubblica è comunque destinato a cedere il passo qualora le istituzioni rappresentative siano in grado di esprimere una maggioranza stabile e coerente. Com'è noto, almeno per ora, i suoi atti necessitano ancora di una controfirma ministeriale e anche il governo da lui patrocinato ha sempre bisogno della fiducia del Parlamento. Se è vero che il Presidente della Repubblica può assurgere - in particolarissime circostanze - al ruolo di Protettore della Repubblica, è altrettanto vero che, al venir meno di tali circostanze, anch'egli, come tutti i padri, può essere "ucciso" dalla repubblica dei figli.

garantista, da Vezio Crisafulli quando rilevò con una formula certo generica, ma altrettanto illuminante che il Presidente della Repubblica «concorre al governare, largamente inteso, così come vi concorrono, allora, tutti gli organi costituzionali». Cfr. V. CRISAFULLI, *op. cit.*, p. 638.