

Rivista N°: 4/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 21/12/2016

AUTORE: Giancarlo Rolla*

L'UTILIZZO DEI POTERI PRESIDENZIALI TRA EMERGENZA E REVISIONE TACITA DELLA COSTITUZIONE

Sommario: 1. Considerazioni preliminari e delimitazione del tema.- 2. La posizione del Presidente della Repubblica all'interno della forma parlamentare. Le teorie alla prova delle prassi più recenti. - 3. L'intervento del Presidente della Repubblica nei processi decisionali tra fisiologia o possibile patologia del sistema.- 4. Una possibile interpretazione della disposizione secondo cui il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale. 5. Alcuni tentativi (provvisori) di interpretazione delle prassi più recenti.

1. Considerazioni preliminari e delimitazione del tema

Questo lavoro costituisce uno sviluppo dell'articolo sui "Profili costituzionali dell'emergenza" già uscito in questa Rivista, il quale, incentrato sui profili teorici e generali dell'emergenza, si proponeva di fornire una possibile chiave di interpretazione dell'impatto che le vicende istituzionali di questi primi anni del nuovo secolo rischiano di avere sull'architettura dello Stato costituzionale.¹ In particolare, tenta di verificare se le modalità di esercizio delle funzioni presidenziali che hanno caratterizzato – in misura crescente – i settennati degli ultimi Presidenti della Repubblica possano essere ricondotte alla fisiologia del nostro sistema costituzionale ovvero anticipino una sua possibile trasformazione.

A tal fine è utile, a nostro avviso, prendere le mosse da alcune acquisizioni a cui la dottrina più autorevole è pervenuta in tema di emergenza e che abbiamo cercato di evidenziare nel lavoro in precedenza richiamato. In particolare, si può condividere l'idea che le situazioni di emergenza determinano una deroga necessaria e provvisoria all'ordinamento costituzionale in vigore: per cui non producono l'abrogazione del diritto vigente, ma una sua sospensione per un periodo di tempo limitato, strettamente necessario per fronteggiare la

* Ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università di Genova.

¹ Si veda, G.ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in Rivista AIC, n.2,2015, p. 1ss.

situazione di necessità . Se, invece, le deroghe alle regole che fissano i rapporti tra i poteri costituzionali, il sistema delle fonti o la forma di Stato perdono la loro “naturale” transitorietà e tendono a stabilizzarsi sotto forma di prassi, di convenzioni, di consuetudini ovvero di innovazione normativa, lo scenario teorico cambia: si dovrebbe, in questo caso, richiamare la nozione – elaborata dalla dottrina italiana attorno alla metà del secolo scorso - di “modificazioni tacite della Costituzione”.²

Tale fenomeno può trovare alimento in un carattere “necessario” delle Costituzioni, cioè la loro elasticità. Si tratta di un requisito che consente alle norme costituzionali di durare nel tempo, di assecondare le necessarie trasformazioni, di prevedere e contenere le tensioni cui un ordinamento è necessariamente sottoposto, di conservare un'intrinseca vitalità. L'elasticità delle Costituzioni, come è noto, è resa possibile da alcune tecniche di codificazione come – ad esempio - il riconoscimento agli organi supremi dello Stato di significativi margini di autoregolazione, la presenza di omissioni normative e di norme di rinvio automatico ad altri ordinamenti, la capacità dell'uomo innovazione legislativa di determinare i contenuti giuridici di alcuni istituti previsti dalla Costituzione, l'accoglimento della giurisprudenza (delle Corti supreme e sovranazionali) tra le fonti del diritto.³

Tuttavia, questo naturale dinamismo - che fa considerare ogni Costituzione un *living tree* - non deve essere confuso con il fenomeno delle modificazioni “tacite” della Costituzione, il quale si differenzia dal primo in quanto produce un'alterazione sostanziale dell'impianto costituzionale, una sorta di sviamento dal testo delle disposizioni costituzionali che si realizza gradualmente in sede di adattamento della Costituzione ai mutamenti storici o politici. Questo fenomeno, negli ordinamenti retti da Costituzioni flessibili, è parte della fisiologia della fisiologia del sistema,⁴ mentre all'interno delle Costituzioni rigide occorre distinguere tra le modificazioni che producono un'integrazione delle disposizioni costituzionali e quelle che generano norme *contra constitutionem*. Infine, nelle situazioni di emergenza, se le modificazioni del sistema perdono il loro carattere di deroghe temporanee alla regolarità costituzionale e ten-

² F. Pierandrei ha richiamato tale figura all'interno di una riflessione circa il ruolo di garanzia che poteva essere assolto dalla neo istituita Corte costituzionale in presenza di atti o fatti normativi, di interpretazioni giurisprudenziali o di leggi costituzionali che risultassero non in armonia con lo “spirito” della Costituzione o meglio con i contenuti della Costituzione sostanziale. A sua volta, S. Tosi inizia il suo lavoro monografico sul medesimo tema, definendo le modificazioni tacite come “il diverso atteggiarsi, nel corso del tempo, dell'ordine supremo dello Stato per atti o fatti che siano idonei a mutare variamente la funzione degli organi costituzionali, pur restando formalmente immutate le norme che li configurano”. Mentre S. Pugliatti ha richiamato l'attenzione su quelle modificazioni che, pur non toccando il testo, influiscono sul suo contenuto normativo.

Si veda il loro pensiero in: F. PIERANDREI, *La Corte costituzionale e le “modificazioni tacite” della costituzione*, in *Foro padano*, 1955, IV, col. 185 ss; S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 4. S. PUGLIATTI, *Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, IV, 2011, 43.

³ La nozione di elasticità è, ad esempio, utilizzata da S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, la rilevanza attribuita alla giurisprudenza, Bologna, Mulino, 2004, 15 allorché ricorda che “ pur non potendosi propriamente parlare di rottura di continuità nei termini propri della dottrina del diritto costituzionale, la Costituzione alla quale ci appelliamo sia diversa da quella di ieri e si sia venuta adeguando alla evoluzione della società per vie diverse da quelle indicate dall'art. 138 Cost. per la revisione costituzionale”.

⁴ Si pensi, con riferimento alla storia costituzionale italiana, al passaggio dalla forma di governo costituzionale a quella parlamentare sotto la vigenza dello Statuto albertino ovvero alle modalità di trasformazione della forma di Stato avvenuta “a Statuto invariato” durante il fascismo.

dono a stabilizzarsi oltre i confini transitori di una condizione di eccezione, allora prassi costituzionali inizialmente giustificate producono violazioni della legalità “perpetrate in via incrementale, raramente sanzionate, complessivamente assorbite nella generale inconsapevolezza delle loro conseguenze sulla civile convivenza”.⁵

Con l’obiettivo di affrontare in una prospettiva concreta il tema del rapporto tra deroghe “transitorie” o modificazioni “tacite della” Costituzione, questo lavoro si propone di focalizzare l’attenzione su alcune situazioni costituzionalmente rilevanti inerenti all’esercizio dei poteri presidenziali che hanno determinato un’ innegabile espansione della posizione del Presidente della Repubblica, sino a minacciare una “rottura” delle disposizioni costituzionali inerenti alla forma di governo parlamentare.

Si tratta, a nostro avviso, di una scelta non arbitraria sia perché in questi ultimi decenni (almeno sino all’elezione dell’attuale Presidente) la figura del Presidente della Repubblica ha acquistato di fatto una posizione di particolare rilevanza rispetto ai tradizionali organi di indirizzo politico; sia in quanto rappresenta, rispetto a questi ultimi, l’organo maggiormente in grado di modulare nelle situazioni di necessità la propria collocazione all’interno del tradizionale equilibrio tra i poteri dello Stato.⁶

2. La posizione del Presidente della Repubblica all’interno della forma parlamentare. Le teorie alla prova delle prassi più recenti.

I contributi della dottrina in tema di funzioni presidenziali e di posizione del Capo dello Stato all’interno della nostra forma di governo sono stati, in buona misura, ispirati da alcuni autorevoli scritti apparsi negli anni immediatamente seguenti all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana, i quali - pur partendo da un comune approccio- sono approdati a conclusioni diverse.

⁵ Così, C.PINELLI, *Un sistema parallelo. Decreti- legge e ordinanze d’urgenza nell’esperienza italiana*, in *Diritto pubblico*, 2009, 337, il quale ha evidenziato come “il ricorso indifferenziato del Governo ad uno o ad altro atto normativo secondo valutazioni di convenienza, l’acquiescenza o la complicità del Parlamento, l’endemica fragilità dei tentativi di riordino legislativo delle fonti, la inadeguata reazione dei giudici sono tratti ricorrenti della nostra esperienza, che vanno molto oltre il cosiddetto diritto dell’emergenza”.

⁶ Infatti, le limitate disposizioni formali inerenti alla figura del Presidente della Repubblica sono aperte all’integrazione da parte di regole convenzionali e consuetudinarie, così come non mancano clausole generali dall’incerto contenuto normativo, come nel caso del richiamo alla nozione di “unità nazionale”. Inoltre, la posizione costituzionale di questo organo e le sue relazioni con gli altri poteri costituzionali sono condizionate in misura significativa tanto da fattori interni - come la sua natura di organo monocratico il cui profilo costituzionale necessariamente risente della personalità, dello stile delle persone elette a tale carica - , quanto da elementi esogeni - come la capacità di azione dell’esecutivo e del Parlamento, la compattezza della maggioranza uscita dalle elezioni, la stabilità del contesto politico e istituzionale-. Di conseguenza, la ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica all’interno di una forma di governo parlamentare non può trovare le stesse “certezze” degli studi sulla figura del Presidente nelle forme presidenziali o semipresidenziali, ovvero del Capo dello Stato nelle monarchie parlamentari.

Si veda da ultimo: M. CALISE, *Il Presidente personale*, in M.VOLPI (cur.) *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Mulino, 2015, 137 ss.

La prima tesi prospetta un'interpretazione evolutiva delle note teorie sul "potere neutro", valorizzando la sua natura di organo *super partes* con compiti di controllo, influenza e coordinamento nei confronti degli altri poteri con cui entra- di volta in volta – in relazione.⁷

Secondo l'Autore ogni organo deve essere collegato ad uno scopo e, di conseguenza, ad una funzione: quindi, ragionando per esclusione e ritenendo che non si debba individuare un'ulteriore funzione qualificabile come "potere neutro, di intermediazione",⁸ si deve escludere "per evidenza" che il Presidente svolga attività riconducibili alla funzione giurisdizionale, ovvero a quella legislativa che appartiene al Parlamento come esplicitamente afferma l'art.70 Cost., mentre l'esame delle leggi operato dal capo dello Stato ai sensi dell'art.74 Cost. costituisce un intervento con eventuali effetti sospensivi esterno al procedimento legislativo.⁹ Di conseguenza, il Presidente della Repubblica, pur partecipando alle diverse funzioni, svolge attività non governanti, ispirate a un potere-dovere di vigilanza e di controllo a garanzia della Costituzione.¹⁰

Alcuni anni dopo, Guarino, in un ampio scritto, utilizza una prospettiva diversa e, prendendo le mosse dalla analisi dello istituto della controfirma e dalla possibilità per il Presidente di negare il proprio assenso ad un atto del Governo, propende per inquadrare alcune delle attribuzioni tipiche del Capo dello Stato tra le attività politiche,¹¹ che si differenziano da quelle proprie del Parlamento e del Governo, per la logica istituzionale a cui si devono ispirare. In altri termini, il Presidente non svolge attività di governo, ma segue la vita dello Stato nei suoi atti politicamente più rilevanti risolvendo in modo politico un problema costituzionale, e assumendo le decisioni "più giovevoli alla Costituzione". Molte delle sue attribuzioni possono essere, quindi, ricondotte, tra le "attività politiche autonome", nel senso che sono distinte dall'attività politica di governo e in esse la maggioranza non può ingerirsi.

Anche Barile riconosce la peculiare qualità delle attribuzioni presidenziali, per cui, accanto a poteri vincolati in relazione a l'*an*, al *quid* e il *quomodo*, ve ne sono altri che debbono essere ricondotti non tanto a una funzione di controllo o di equilibrio tra i poteri, quanto alla possibile partecipazione all'attività di indirizzo politico, nel senso di attuare, nelle forme previste dalla Costituzione, i fini costituzionali permanenti, di controllare la coerenza tra l'indirizzo politico "contingente, di maggioranza" e la Costituzione ed eventualmente correggerlo per allinearli all'attuazione dei fini costituzionali.¹²

Sullo sfondo si situa la nota posizione di Esposito - valorizzata ma non perseguita nelle sue concrete implicazioni dalla dottrina prevalente – secondo la quale il Presidente del-

⁷ Così: S.GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1949.

⁸ Secondo l'elaborazione di B.CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, Paris, 1815, 57.

⁹ S.GALEOTTI, *op.cit.*, 15.

¹⁰ S.GALEOTTI, *op.cit.*, 49.

¹¹ Come nel caso, ad esempio, della scelta del Presidente incaricato, della accettazione delle dimissioni del Governo o dello scioglimento delle Camere, della presentazione delle proprie dimissioni, della scelta dei senatori a vita e dei giudici costituzionali, delle esternazioni e della concessione della grazia. Vedi, G.GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1951, 903 ss.

¹² P.BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1958, 308. Siffatta prospettiva si avvicina anche alle impostazioni di Lavagna. Vedi: C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1957, 702, secondo cui occorre distinguere tra il ruolo giocato dal Capo dello Stato nella dinamica fisiologica del sistema e la sua posizione nella patologia, cioè in periodi di crisi.

la Repubblica si distinguerebbe dagli altri organi costituzionali per la capacità di assumere nei periodi di crisi costituzionale ampie competenze, sì da divenire l'effettivo potere governante, il reggitore dello Stato con la capacità di "appropriarsi" di attività e compiti ordinariamente spettanti ad altri organi.¹³

Alla luce delle esperienze offerte dalle Presidenze nei decenni successivi si è cercato di ricomporre lo iato tra forma e sostanza delle disposizioni in tema di funzioni presidenziali sia evidenziando la natura "ambivalente" dell'organo e la "flessibilità del modello",¹⁴ sia valorizzando il ruolo che esercitano le convenzioni costituzionali in tema di rapporti tra il Presidente della Repubblica e gli altri poteri che concorrono a definire la forma di governo parlamentare.

Fondamentale è risultato, in proposito, l'apporto di Rescigno il quale evidenzia – ai fini che ci interessano - come le disposizioni costituzionali in tema di competenze presidenziali possiedano una "duplice potenzialità", dovendosi distinguere tra l'ordinario fluire delle relazioni tra i poteri e le situazioni di crisi, nelle quali gli è consentito di assumere poteri *extra ordinem* necessari per assicurare la continuità dell'ordinamento costituzionale. In questo caso, si determinerebbe uno spostamento del "centro di gravità politico verso il Capo dello Stato a danno di altri organi",¹⁵ favorito dalla presenza di regole non scritte che consentono al Presidente della Repubblica di divenire "arbitro delle decisioni finali".¹⁶

Se le prassi introdotte dai Presidenti che si sono succeduti nei diversi settennati hanno finito per confermare, di volta in volta, l'una o l'altra tesi, per contro, le vicende istituzionali che hanno interessato l'Italia nei primi quindici anni del presente secolo - connesse all'esplosione di una situazione di emergenza economica e finanziaria dello Stato, intrecciata con una profonda crisi dei tradizionali modi di formazione e di esercizio della rappresentanza politica – inducono sia a meglio precisare la portata di alcune formule costituzionali, sia a interrogarci se il potenziamento di alcune attribuzioni o l'esercizio di "poteri impliciti" debba essere annoverato tra gli esempi di elasticità del dettato costituzionale (eventualmente interpretato in senso estensivo), ovvero tra le prassi suscettibili di innescare una modificazione "tacita" della Costituzione (*praeter* o *contra constitutionem*).¹⁷

¹³ Vedi, per tutti: C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Encl.diritto*, VI, Milano, Giuffrè, 1960, 237. Con la conseguenza che nei casi in cui i rimedi contro le crisi canonizzati in testi costituzionali non possono trovare attuazione, dovrebbe spettare al Capo dello Stato di "sostituirsi al Parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti della sua fiducia". Anche A.PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Foro italiano, 1978, 280 riconosce al Presidente la capacità di divenire il primo e più importante "circuito sussidiario" cui far ricorso quando risulta indisponibile il "normale circuito democratico" rappresentato dal binomio Parlamento-Governo.

¹⁴ Richiamata anche di recente da E.CHELI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Taccuino di un costituzionalista*, Modena, Mucchi, 2015, 203.

¹⁵ Vedi: G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica*, in *Commentario della Costituzione*, Art. 87, Bologna, 1978, Zanichelli, 144.

¹⁶ G.U.RESCIGNO, *op.cit.*, 184.

¹⁷ Si veda, tra i molti: A.BALDASSARRE, G.SCACCIA (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Roma, Aracne, 2012; F.GIUFFRÈ, I. NICOTRA (cur.), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, Torino, Giappichelli, 2012; IDEM, *L'eccezionale bis del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, Giappichelli, 2014; V.LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, Bologna, Mulino, 2013; G.SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2015; D.CHINNI, *Sulle esterna-*

Nel medesimo tempo si è accresciuto l'interesse (in alcuni casi inespresso) per una teoria - autorevole, ma tuttora minoritaria — secondo la quale il Presidente della Repubblica sarebbe autorizzato ad espandere i suoi poteri sino a divenire, nei periodi di crisi costituzionale, l'effettivo potere governante.¹⁸ Come è stato efficacemente evidenziato, quando insorgono crisi sistemiche, potenzialmente in grado di mettere in pericolo la regolarità dell'ordinamento costituzionale e mancanti di appositi meccanismi istituzionali di soluzione si dovrebbe attribuire all'organo monocratico "tutto lo spazio politico e costituzionale" necessario per evitare che una situazione di difficoltà istituzionale degeneri in una crisi di sistema.¹⁹

La prevalente interpretazione dei diversi modi di esercitare le funzioni presidenziali testimonia una certa propensione a ricondurre tali comportamenti entro l'alveo della tradizione: si è fatto riferimento, ad esempio, ad una distinzione tra ricostruzioni "mistiche" e definizioni realistiche della figura presidenziale;²⁰ ovvero si è giustificato l'uso espansivo delle attribuzioni richiamando la struttura elastica e "a maglie larghe" delle disposizioni in materia.²¹ Né è mancato il tentativo ingegnoso di equiparare la duttilità dei poteri presidenziali al movimento di una "fisarmonica":²² una immagine suggestiva, ma non chiarificatrice, dal momento che andrebbe in ogni caso precisato quali suoni possono o non possono essere prodotti dall'esecutore azionando il mantice della fisarmonica e sino a che punto "le maglie larghe" si possono tendere senza determinare una falla nell'ordito.

Nello stesso tempo, si è preferito affievolire la consistenza di alcune "forzature" rispetto alla lettera e allo spirito delle norme costituzionali ricorrendo a formule "rassicuranti": si è parlato, in proposito, di semipresidenzialismo mite,²³ di "Presidenza rafforzata",²⁴ oppure si sono introdotte alcune argomentazioni "giustificazioniste", considerando l'accentuazione del ruolo del Presidente della Repubblica coerente con una propensione generale del sistema verso una personalizzazione dei poteri: che non poteva non coinvolgere anche la persona del Presidente della Repubblica.²⁵

zioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano, in *Giur cost.*, 2010, 1921 ss; A.MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni cost.*, 2013, 287 ss.

¹⁸ C.ESPOSITO, *Capo dello Stato*, op et loc cit.

¹⁹ Così, G.U.RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in A.BALDASSARRE, G.SCACCIA (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 33 ss. Secondo l'Autore in una "situazione complessa sul piano politico, economico, sociale, costituzionale, che fa temere un collasso dell'intero sistema politico- costituzionale,che potrebbe determinare a livello costituzionale la cessazione, quale che sia il modo, della precedente Costituzione e l'avvento di una nuova" si determinerebbe la paralisi del sistema se non vi fosse un "punto fermo e sicuro" che possa agire ed intervenire

²⁰ M.SICLARI, *Il Presidente della Repubblica italiana nelle recenti esperienze costituzionali : aspetti problematici*, Napoli, Jovene, 2013.

²¹ V.LIPPOLIS, G.M.SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., 176.

²² G.PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni cost.*, 2013, 112 ss riprendendo una formulazione di G.Amato.

²³ I.NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F.GIUFFRÈ, I.NICOTRA (cur.), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit., 49 ss.

²⁴ V.LIPPOLIS, G.M.SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit., 2013.

²⁵ M.CALISE, *Il Presidente personale*, in M.VOLPI (cur.) *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, Bologna, Mulino, 137 ss.

Cionostante, come cercheremo di evidenziare nel paragrafo che segue, è difficile negare il formarsi di una dissonanza tra alcune prassi instaurate e i risultati a cui sono pervenuti gli studi più autorevoli in tema di posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.

3. L'intervento del Presidente della Repubblica nei processi decisionali tra fisiologia o possibile patologia del sistema.

Per meglio qualificare il modo in cui sono state utilizzate alcune funzioni presidenziali alla luce delle ipotesi sopra indicate appare necessario approfondire alcune prassi – introdotte o accentuate negli ultimi tempi – che hanno contraddistinto il modo di agire delle presidenze della Repubblica che si sono succedute negli ultimi decenni. Ciò al fine di valutare se esse si possono ricondurre a un ruolo attivo finalizzato ad armonizzare l'ordinamento ai principi costituzionali ovvero se costituiscono indizi di forzature che consentono a tale organo di acquisire una posizione di *leadership* o di supremazia rispetto agli organi titolari dell'attività di indirizzo politico.

A tal fine focalizzeremo la nostra attenzione su come sono state esercitate alcune attribuzioni di natura paradigmatica, come la capacità del Presidente della Repubblica di intervenire nei procedimenti decisionali del Parlamento o del Governo sia in ambito nazionale che sovranazionale.

Con riferimento all'art.74 Cost. si può evidenziare che il potere presidenziale di rinvio di una legge già deliberata dalle due Camere è stato dai costituenti collegato al suo ruolo di "supremo regolatore tra i poteri dello Stato" e previsto in funzione di "stabilizzazione" del sistema contro i rischi insiti nella forma di governo parlamentare.²⁶ Inoltre, dalla disciplina costituzionale dell'istituto si ricavano almeno due regole generali.

Innanzitutto, il rinvio presidenziale è qualitativamente diverso dal potere di veto: infatti, a differenza della sanzione regia prevista dall'art. 7 dello Statuto del 1848, non blocca in via definitiva la promulgazione della legge, ma si limita a interromperne l'*iter*, sì da consentire alle Camere un ulteriore approfondimento dei contenuti della legge. In altri termini, non ha carattere impeditivo, ma di stimolo ad una rivisitazione della scelta del Parlamento. In secondo luogo, il controllo esercitato dal Presidente della Repubblica è parte del procedimento legislativo, essendo riconducibile (insieme alla promulgazione e alla pubblicazione) alla fase di integrazione dell'efficacia; può essere considerato un residuo delle esperienze ottocentesche di difesa politica della Costituzione: quindi, a differenza del controllo esercitato dalla Corte

²⁶ Si vedano in G.GROTTANELLI DÈ SANTI, *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1975, 188 ss i richiami al dibattito in Assemblea costituente.

Per una ricostruzione del dibattito dottrinale in materia si rinvia a: S.GALEOTTI, *Il rinvio presidenziale di una legge*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, 48 ss.; S. BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, Giuffrè, 1954; F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1955; A. TESAURO, *La promulgazione*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1956, 196 ss.; P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano, Giuffrè, 2000; A. DE MARCO, *Il potere di rinvio alle Camere (un'interpretazione evolutiva)*, in *Il Filangeri*, 2005, 183 ss.; S.CALZOLAIO, *Il rinvio presidenziale nella prassi*, in *Quaderni cost.*, 2006, 853 ss; I.PELIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, Giuffrè, 2011;

costituzionale, non si limita alla verifica della legittimità, essendo connesso alla sua funzione di garante della correttezza costituzionale e della funzionalità del sistema.²⁷

È indubbio che, nell'esercizio di tale attribuzione, il Presidente della Repubblica fruisca di significativi margini di manovra e goda di una ampia discrezionalità nella scelta dei comportamenti da tenere, che sono rimessi alla prassi o ad apposite convenzioni costituzionali.²⁸ Ciò consente al Presidente della Repubblica di esercitare un ruolo attivo nella fase di integrazione dell'efficacia delle leggi, collaborando al procedimento di produzione normativa.

Il punto costituzionalmente rilevante risiede, tuttavia, nella possibilità di "fissare" il discrimine tra forme di partecipazione al procedimento legislativo coerenti con il dettato costituzionale e altre lesive del principio della separazione tra i poteri. Evidentemente si tratta di un crinale assai stretto, dai bordi fransosi; e a tal proposito, appare – a nostro avviso – ancora valido il contributo fornito da un'autorevole dottrina secondo la quale: " se al concetto di partecipazione si vuole collegare il potere ultimo di "impedire" o anche, meno gravemente, quella di concorrere internamente all'organo deliberante alla discussione-contrattazione nella quale si forma la volontà, la risposta, per quanto riguarda al Presidente, ovviamente non può che essere negativa. Se invece partecipare significa poter concorrere all'eventuale riforma di una volontà già formata, prospettando le proprie opinioni, ma senza attivamente discutere e mediare, senza impedire, ma solo potendo ritardare e condizionando comunque la validità dell'atto a che la volontà che lo ha prodotto sia ripetuta, allora si deve affermare che il Presidente "partecipa".²⁹

Qualora si utilizzi tale criterio per valutare la prassi che si sta consolidando in tema di rinvii legislativi (o di emanazione dei decreti legge), è indubbio che non sempre si è in presenza di casi fisiologici di interventismo del Presidente della Repubblica o di esercizio di poteri necessari per fronteggiare situazioni di emergenza. Diversi indizi inducono a ritenere che, specie nell'ultimo decennio, si è assistito a un progressivo passaggio dall'attività di controllo a quella di collaborazione e forse di vera e propria codecisione, dal momento che la promulgazione di una legge o la pubblicazione di un atto avente forza di legge costituisce in alcuni casi lo sbocco istituzionale di un vero e proprio "negoziato" politico tra il Presidente della Repubblica e gli altri poteri: con la conseguenza che il Presidente della Repubblica cessa di collaborare con il legislatore "dall'esterno", trasformandosi in una sorta di "co-autore delle regole".³⁰

²⁷ Sul punto si veda anche: L.VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi*, in *Dir. e soc.*, 2009, 69. Considerazioni sulla prassi in materia si trovano anche in: I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni cost.*, 2013, 79 ss. Dello stesso Autore, più ampiamente, IDEM, *Controllo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, cit., 2011.

²⁸ Secondo Q.CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del governo*, in *Quaderni cost.*, 2010, 48 dovrebbe valutare il "merito costituzionale", considerare se un atto legislativo, pur senza disattendere alcuna previsione costituzionale si riveli inidoneo a garantire la compiuta attuazione del disegno costituzionale in un dato ambito materiale.

²⁹ Così, G.GROTTANELLI DÈ SANTI, *La formazione delle leggi*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 193.

³⁰ Così, M.MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in <http://www.associazione costituzionalisti.it>, 15. Si veda anche: I.NICOTRA, *Il Quirinale e l'inedita declinazione*

Nel contempo, si assiste al deperimento (per non dire desuetudine) della procedura espressamente prevista dall'art.74 Cost. – rinvio con messaggio alle Camere – a favore di nuovi procedimenti in cui emerge una differenziazione di valutazione tra Presidente e Parlamento: come nei casi di promulgazione condizionata a future, necessarie correzioni alla legge, ovvero di esternazioni preliminari all'approvazione della legge finalizzate sia a far conoscere alle Camere le perplessità del Presidente in ordine a specifici punti del disegno di legge, sia a evidenziare la necessità di una sua rapida approvazione del testo legislativo.

Anche nei rapporti con il Governo, si assiste a una possibile trasfigurazione dell'istituto della controfirma parallela a quella che ha caratterizzato il rinvio al Parlamento delle leggi; e anche in questo caso la prassi sembra allontanarsi dalla disciplina formale della materia: si consideri, ad esempio, come la regola emergente dall'esame congiunto dell'art. 87,5 c. Cost e dell'art. 15 della legge n.400 del 1988³¹ sia stata affiancata da prassi derogatorie come le emanazioni condizionate (con rilievi), rinviate (sussistendo una divergenza di valutazione circa il contenuto normativo dell'atto che incide sull'*iter* del provvedimento), concordate (in cui la volontà del Presidente della Repubblica non interviene *ex post* in funzione di controllo, ma acquisisce il significato di una codecisione in atti di indirizzo politico). Così come non mancano esempi di atti governativi approvati su auspicio e sollecitazione del Presidente, in cui l'intervento del Capo dello Stato interviene nel procedimento deliberativo sia *ex ante* che *ex post*.³²

Considerazioni simili si possono avanzare anche con riferimento all'attivismo in ambito internazionale assunto in questi ultimi decenni dai Presidenti della Repubblica con specifico riferimento all'ambito delle relazioni europee e comunitarie. In proposito, la dottrina ha focalizzato la sua attenzione sia sui numerosi e incisivi interventi del Presidente Ciampi finalizzati a orientare le posizioni dei partiti e delle istituzioni nazionali verso un rafforzamento dell'Unione europea secondo una traiettoria di federalizzazione progressiva; sia sulla deter-

del principio di leale collaborazione istituzionale: l'Italia verso un semipresidenzialismo mite, in *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit., 49 ss. Il rischio paventato è che il trasferimento del principio di collaborazione dal piano tradizionale delle relazioni interistituzionali a quello dei rapporti tra i poteri dello Stato possa incidere sui caratteri della forma di governo, deviandola dall'alveo originario individuato dai costituenti. Per una ricostruzione del ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione degli atti legislativi si veda anche: Q.CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del governo*, in *Quaderni cost.*, 2010, 35 ss.

³¹ Secondo cui l'attività di controllo della normazione primaria dell'esecutivo deve avvenire successivamente alla formale adozione del decreto legge, nella fase di integrazione dell'efficacia. In questo senso, tra gli altri: G.GALIPO', *Dal Quirinale all'Eliseo? Annotazioni sull'interventismo istituzionale del Presidente Napolitano*, in F.GIUFFRÈ, I.NICOTRA (cur.), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit., 49 ss.; P.VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova, Cedam, 2012, 40 ss.

³² Una scrupolosa e utile ricognizione della prassi sul punto si deve a: P.VIPIANA, *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, cit., 40 ss. In alcune fattispecie, la stessa Presidenza della Repubblica – avvertendo il carattere "anomalo" di specifici procedimenti – ha avvertito l'esigenza di giustificare il proprio comportamento, evocando un principio (non scritto) di "leale collaborazione", che dall'ambito originario delle relazioni tra lo Stato e le Regioni è stato traslato a quello dei rapporti tra i poteri dello Stato. In tale prassi si celano i rischi di una pericolosa commistione di ruoli, in grado abilitare il Capo dello Stato ad operare come potere politico capace di interferire con le scelte dell'esecutivo. In tal senso anche I. PELLIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni cost.*, 2013, 79 ss.

minazione con la quale il suo successore Napolitano, nel contesto di una grave crisi finanziaria, ha assunto un ruolo peculiare accreditandosi nei confronti degli organi dell'Unione europea come "guardiano" del rispetto dei vincoli comunitari.³³

Nel primo caso il Presidente Ciampi, con le sue sollecitazioni, piuttosto che rafforzare un orientamento espresso dal Parlamento o dal Governo, si è proposto di indirizzare il dibattito politico sui temi europei secondo una propria, autonoma prospettiva. A sua volta, il Presidente Napolitano – esponendo la propria credibilità istituzionale innanzi alla comunità internazionale -³⁴ ha inteso non solo assicurare le istituzioni comunitarie, ma anche acquisire un ruolo propulsivo nei confronti dell'azione politica degli altri poteri nazionali.

Non è agevole allineare queste e altre iniziative presidenziali inerenti all'attività estera dello Stato al riparto di competenze in materia di relazioni internazionali operato dalla Costituzione: almeno se si concorda con le interpretazioni più autorevoli che individuano nel Parlamento la sede istituzionale competente ad assumere le decisioni di maggior rilievo politico, nel Governo il motore effettivo delle relazioni internazionali, mentre al Presidente della Repubblica sembrano assegnati compiti di rappresentanza esterna, di garanzia istituzionale e soprattutto di organo che "riassume e proietta verso l'esterno la volontà dello Stato."³⁵ Significativamente le due espressioni utilizzate dall'illustre Autore – "riassume" e "proietta"- sembrano escludere la possibilità per il Presidente di "creare" (o concorrere a creare) la volontà dello Stato nei confronti della comunità internazionale.

Le prassi richiamate in precedenza a titolo esemplificativo evidenziano come un nuovo "posizionamento" del Presidente della Repubblica all'interno della forma di governo parlamentare sia avvenuto in sede di esercizio di attribuzioni formali previste in Costituzione; ma non sono mancate neppure situazioni in cui la valorizzazione del suo ruolo all'interno della forma di governo parlamentare è stata favorita dal fatto che la regolazione di diversi profili delle relazioni tra gli organi costituzionali è affidata a fonti non scritte, di natura convenzionale.

Si pensi, ad esempio, ai modi in cui il Presidente della Repubblica, dinanzi a crisi di governo difficili e anomale – come quelle che hanno dato vita al "governo Monti" nel 2011 e, successivamente, al "governo Letta" dopo la consultazione elettorale del 2013 – ha introdotto significative deroghe rispetto a regole consolidate.³⁶ D'altra parte, alcune esternazioni dello

³³ Emblematica appare, in proposito, la dichiarazione del 3 novembre 2011 "Credo di poter dire ai nostri partner europei, agli osservatori internazionali e al mondo degli investitori finanziari che le forze politiche fondamentali, sia di maggioranza che di opposizione, sono consapevoli della portata dei problemi che l'Italia deve affrontare...I prossimi sviluppi dell'attività parlamentare mi consentiranno di valutare concretamente la effettiva evoluzione del quadro politico-istituzionale".

³⁴ Garantendo, nella dichiarazione ricordata nella nota che precede, che l'Italia compirà "tutte le scelte necessarie per ridurre il rischio a cui sono esposti nei mercati finanziari i titoli del nostro debito pubblico" "per far fronte ai gravi rischi emersi per l'Italia in conseguenza delle tensioni sui mercati finanziari".

³⁵ Così, A.CASSESE, *Il Presidente della Repubblica. Art.87 VIII comma*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1978. 223 ss. Significativamente le due espressioni utilizzate dall'Autore – "riassume" e "proietta"- sembrano escludere la possibilità per il Presidente di "creare" (o concorrere a creare) la volontà dello Stato nei confronti della comunità internazionale.

³⁶ Si rinvia, anche per ulteriori riferimenti a: G.SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., 28 ss; F.GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra "garanzia passiva" e*

stesso Presidente della Repubblica hanno evidenziato la sua consapevolezza di avere esercitato in tali frangenti scelte indiscutibilmente espressive di una attività di indirizzo politico, che può essere giustificata dall'emergere di uno stato di necessità che giustifica una deroga temporanea alle regole costituzionali.³⁷ Va, tuttavia, precisato che l'esercizio di poteri "necessari" per far fronte a una situazione di emergenza non possono essere autoassunti dal potere che le esercita, ma dovrebbero essere conferiti temporaneamente dai rappresentanti del corpo elettorale.³⁸

4. Una possibile interpretazione della disposizione secondo cui il Presidente della Repubblica rappresenta l'unità nazionale.

Per fornire una qualificazione costituzionale alle prassi e alla regole non scritte che sembrano caratterizzare l'esercizio dei poteri presidenziali nel corso di questi ultimi decenni è, a nostro avviso, opportuno verificare se ed in quale misura siano riconducibili all'interno della disposizione generale contenuta nel primo comma dell'art.87 Cost. secondo cui "il Presidente della Repubblica...rappresenta l'unità nazionale". Si tratta di una clausola di implementazione che offre una base legale per una interpretazione dinamica sia delle puntuali disposizioni costituzionali presenti nel titolo dedicato al Presidente della Repubblica, sia dei rapporti di natura convenzionale che pongono in Presidente della Repubblica in relazione con gli organi di indirizzo politico.

In altri termini, la risposta all'interrogativo se l'espansione di determinati poteri presidenziali possa essere considerata fisiologica alla posizione costituzionale dell'organo ovvero sia la manifestazione di una deviazione dal ordinario funzionamento dell'organo dovrebbe essere ricercata all'interno delle possibilità interpretative offerte dall'art. 87, 1 comma Cost. e, in particolare, discende dalla portata normativa da attribuire alle due espressioni ("rappresentare" e "unità nazionale") utilizzate dai costituenti .

Per quanto concerne l'espressione "unità nazionale" appare, a nostro avviso, ancora valida la nota definizione fornita in Assemblea costituente da Ruini, secondo il quale tale termine riassume in sé "la forza permanente dello Stato al di sopra delle fuggevoli maggio-

"attivismo garantista", in F.GIUFFRÈ, I.NICOTRA (cur.), *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*, cit., 15 s. Tra le "anomalie" evidenziate si possono richiamare: le "consultazioni anticipate" svolte in previsione delle dimissioni del Presidente del Consiglio e annunciate in conseguenza della mancata approvazione alla Camera del rendiconto consuntivo, la nomina a senatore a vita del "futuro" Presidente del Consiglio indirettamente utilizzata al fine di rimarcare la sua indipendenza ed estraneità alla contesa politica, la precisazione (operata al fine di consolidare dinanzi all'opinione pubblica e agli osservatori internazionali il risultato dei colloqui informali tra Presidente del Consiglio in carica e il Capo dello Stato) che "non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio on. Silvio Berlusconi di rassegnare le dimissioni del governo da lui presieduto. Tale decisione diverrà operativa con l'approvazione in Parlamento della legge di stabilità per il 2012".

³⁷ Si veda l'esternazione con cui in data 13 novembre 2011 il Presidente sollecita le forze politiche "a dare vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige" precisando che solo in un momento successivo al superamento della situazione di emergenza "il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti riprenderà – senza che sia stata oscurata o confusa alcuna identità – appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di un nuovo Parlamento".

³⁸ Si rinvia sul punto a: G.ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n.2,2015, p. 1ss.

ranze”, facendo del Presidente della Repubblica “il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica”.³⁹ L’unità politica e giuridica la cui tutela è affidata al Presidente tutela è riconducibile ai principi fondamentali presenti negli artt.1 e 5 della Costituzione e alla garanzia costituzionale di cui all’art.139 Cost.. Il primo articolo individua la natura essenziale dello Stato nel suo carattere repubblicano fondato sulla sovranità popolare. Il secondo, affermando l’unità e l’indivisibilità della Repubblica, attribuisce al Presidente della Repubblica il compito di vegliare affinché siano salvaguardate le radici storiche del processo unitario del paese, nonché di prevenire tutto ciò che possa far degenerare il pluralismo in divisione istituzionale.

L’ultimo articolo della carta costituzionale, infine, impegna a non mettere in discussione la forma Repubblicana, da intendersi non nel suo ristretto significato istituzionale, ma in senso sostanziale, quale formula espressiva dei principi e dei valori storicamente propri dello Stato affermatosi in seguito al referendum istituzionale del 1946 e alle scelte costituenti condivise nel 1947. In altri termini, spetta al Capo dello Stato vigilare e intervenire affinché conservino la loro vitalità gli ideali, la tradizione, il patrimonio costituzionale che, facendo parte della nostra storia, concorrono a definire in senso sostanziale la Nazione: si tratta, cioè, di preservare i “valori immutabili del nostro ordinamento costituzionale”.⁴⁰ Un impegno che deve essere rafforzato – a maggior ragione - nei frangenti in cui è attuale il rischio che si incrinino la coesione sociale e politica e prevalgano spinte disgreganti.

Va, tuttavia, precisato che la salvaguardia dell’unità nazionale non costituisce una prerogativa esclusiva del Presidente della Repubblica, ma un obiettivo che condivide con altri poteri, per cui è determinante individuare la specificità del suo apporto, tenendo conto che ciascuna delle varianti del principio unitario chiama in causa in misura differente il Presidente della Repubblica.

Ad esempio, nelle relazioni tra la Repubblica e i livelli istituzionali di cui all’art.114 Cost., preminente è il compito del Governo (cui compete l’esercizio del potere sostitutivo e dell’attività di indirizzo e di coordinamento) e del Parlamento, mentre l’azione del Presidente della Repubblica si presenta defilata, riconducendosi essenzialmente all’esercizio delle competenze di cui all’art.126 Cost. . Inoltre, l’integrazione tra il corpo sociale e gli organi costituzionali è affidata primariamente, nel disegno dei costituenti, alla rappresentanza politica e alle assemblee elettive, mentre la funzione del Presidente della Repubblica deve essere assolutamente sussidiaria: deve, cioè, emergere quando si palesa l’incapacità del sistema pluralistico dei partiti di fungere da raccordo dinamico tra il corpo elettorale e le istituzioni rappresentative.⁴¹ In altri termini, non può ipotizzarsi un dualismo tra Capo dello Stato e as-

³⁹ Vedi: Atti Assemblea costituente 31 gennaio 1947. Relazione al progetto elaborato dalla Commissione dei settantacinque.

⁴⁰ Così: G.VOLPE, *Art. 139, Commentario della Costituzione, Garanzie costituzionali*, Bologna, Zanichelli, 1981, 746. Sui limiti alla revisione costituzionale si veda: C.MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Raccolta di scritti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1972, 16 ss.; G.SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Studi Biscaretti di Ruffia*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1987, 1196 ss; A.REPOSO, *La forma repubblicana secondo l’ art. 139 della Costituzione*, Padova, Cedam, 1972;

⁴¹ In proposito, G.SCACCIA, *Espansione di ruolo del Presidente della Repubblica e funzione di rappresentanza dell’ unità nazionale*, in *Lo Stato*, 3, 2014, 101 ss sottolinea l’esigenza di far emergere in tali casi una figura istituzionale capace di compensare sul piano simbolico una perdita di identità collettiva.

semblee rappresentative, in quanto – come è stato autorevolmente precisato – il Presidente della Repubblica non costituisce un centro di decisione attivo, parallelo al Parlamento, mancando di una diretta investitura popolare.⁴² Di conseguenza, se il Presidente superasse il ruolo di intermediazione della sovranità popolare proprio della democrazia rappresentativa, attivando un circuito diretto con il corpo elettorale, si produrrebbe una “lesione” dell’ordine costituzionale.

Determinante è, invece, il ruolo del Presidente della Repubblica nell’assicurare l’equilibrio tra i poteri, nel conservare la vitalità del principio costituzionale dei *checks and balances*, ricorrendo a una gamma diversificata di attività di “conservazione” dell’unità politica e di “difesa” dei principi predisposte dall’ordinamento costituzionale.⁴³

Prendendo, infine, in considerazione l’espressione utilizzata dall’art. 87, 1 comma Cost (“rappresenta l’unità nazionale”), non si può non sottolineare la particolare attenzione dedicata dai nostri costituenti alla ricerca di una formula linguistica appropriata: essa, lungi dal costituire un’espressione generica, può costituire un’utile indizio per interpretare la specificità della posizione costituzionale del Capo dello Stato. Infatti, ci indica che il Capo dello Stato più che un autore è un “attore” sulla “scena” costituzionale; non crea, ma interpreta (personalizza) i modi di esercizio delle attribuzioni riconosciute dalla Costituzione.

Alla luce di questa prospettiva, quindi, la qualificazione del Presidente della Repubblica fornita dall’art.87, 1 comma Cost. non può essere considerata una clausola generale attributiva di competenze innominate e ulteriori rispetto a quelle individuate in Costituzione, ma piuttosto il riconoscimento di una discrezionalità circa i modi di interpretare le competenze formali contenute nel testo della Costituzione.

L’idea del Presidente della Repubblica come rappresentante dell’unità nazionale non nasce da un suo supposto *status* di imparzialità o da una condizione di organo *super partes*,⁴⁴ ma evoca piuttosto la figura di un “garante attivo”: come sembra implicitamente adombrare la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale allorché delinea il Capo dello Stato come potere esterno al circuito dell’indirizzo politico che, per un verso, si pone “al di sopra” dei tradizionali poteri dello Stato al fine di assicurare la separazione e l’equilibrio degli stessi, mentre, per un altro verso, esercita poteri di impulso per riavviare, in caso di necessità, il normale ciclo delle funzioni costituzionali.⁴⁵ Se mai, il suo essere *super partes*, non esprime tanto un elemento costitutivo il suo *status* costituzionale, quanto la qualità dell’azione istituzionale, strettamente funzionale all’obiettivo di assicurare che il sistema si evolva in coerenza con i principi dell’ordinamento costituzionale.

⁴² V.CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Stato, popolo, governo*, Milano, Giuffrè, 1985, 172.

⁴³ M.LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in M.VOLPI (cur.) *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., 131ss.

⁴⁴ Non sembra utile trapiantare in un contesto istituzionale caratterizzato da una forma democratica e repubblicana una nozione (potere neutro) elaborata con riferimento alla posizione della Monarchia all’interno della forma di Stato costituzionale. Sul punto, M.BARBERIS, *Benjamin Constant. Rivoluzione, costituzione, progresso*, Bologna, Mulino, 1988, 222 ss.

⁴⁵ Vedi, in proposito, le sentenze n.200 del 2006 e 1 del 2013. G.SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2009, 6 parla in proposito di “garante non statico”.

La figura del Presidente della Repubblica, in altri termini, non esclude la sua capacità di assumere decisioni di alto tasso politico, né l'opportunità di esercitare, anche attraverso attività informali, un potere di persuasione e di indirizzo; d'altra parte, la naturale imprevedibilità delle situazioni che necessitano di un intervento da parte del Capo dello Stato consiglia di affidare al suo discrezionale apprezzamento l'individuazione dei poteri esercitabili, la loro ampiezza e il grado di incisività.⁴⁶

Tuttavia, questa attività di stimolo e di orientamento degli altri poteri non si traduce in un coinvolgimento nell'esercizio diretto della funzione di indirizzo politico proprio perché è finalisticamente limitata – utilizzando le parole di Ruini – “alla tutela e al rafforzamento della “forza permanente” della Repubblica e della sua Costituzione”.⁴⁷ Come già indicato in precedenza il Presidente, ai sensi dell'art.87 Cost., non è un “autore”, ma un “attore” della scena costituzionale

In questo senso, la funzione di garanzia attribuita al Presidente della Repubblica si differenzia da quella propria degli organi di garanzia costituzionale disciplinati dal Titolo VI della Costituzione poiché all'organo monocratico non spetta garantire la legalità e la legittimità del sistema, ma la correttezza costituzionale e il rispetto della tradizione costituzionale.⁴⁸

Non può sfuggire, tuttavia, che la qualità dell'azione presidenziale potrebbe essere alterata dall'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione pubblica. Se è indubbio che i Presidenti della Repubblica hanno sempre esercitato – sia pure con diverse modalità e intensità - un certo attivismo nei confronti degli altri poteri dello Stato, così come non sono mancate prassi che presupponevano un'interpretazione evolutiva delle attribuzioni presidenziali, non si può – per contro – sottovalutare l'incidenza dei media e dei nuovi caratteri della comunicazione politica.⁴⁹ In altri termini, nella valutazione delle attività svolte dai Presidenti della Repubblica non si può trascurare l'effetto moltiplicatore prodotto dalla specificità delle tecnologie utilizzate: se nelle tradizionali forme di esternazione il “rapporto comunicativo” intercorreva essenzialmente tra il Presidente della Repubblica e l'organo con il quale entrava in relazione adesso, entra in gioco un terzo soggetto (l'opinione pubblica).

Siffatta dinamica se, per un verso, può potenziare la legittimazione della figura del Presidente della Repubblica, per un altro verso, genera una “stortura” del disegno istituzionale originariamente tracciato dai costituenti nel senso che alla formale responsabilità presi-

⁴⁶ M.LUCIANI, *La parabola della Presidenza della Repubblica*, in M.VOLPI (cur.) *Istituzioni e sistema politico in Italia: bilancio di un ventennio*, cit., 121.

⁴⁷ Vedi, *supra*, alla nota n.39

⁴⁸ Sulla specificità della funzione di garanzia del Presidente della Repubblica si veda: G.SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, cit.,28; A.BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in A.BALDASSARRE G.SCACCIA (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 26; L.VESPIGNANI, *Il Presidente ritrovato (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi*, in *Dir. e soc.*,2009, 66 ss.

⁴⁹ Tra gli altri: D.CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010, 3 ,1925 ss. Si veda, anche: I. PEL-LIZZONE, *Il peso specifico della prassi nella configurazione delle attribuzioni presidenziali*, in *Quaderni cost.*, 2013, 79 ss. Per ulteriori riferimenti si rinvia a: A.PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, Jovene, 2013.

denziale verso il Parlamento si sovrappone una sorta di responsabilità “diffusa” nei confronti non tanto del titolare della sovranità (il popolo) quanto dell’ “opinione pubblica”.⁵⁰

5. Alcuni spunti per un’interpretazione delle prassi recenti alla luce della nostra forma di governo.

Dinanzi alle tendenze in atto, la difficoltà maggiore non consiste tanto nel definire l’oggetto della analisi – riassumibile in una espansione del ruolo del Presidente della Repubblica attraverso un’interpretazione evolutiva delle funzioni e una utilizzazione ampia degli “spazi” lasciati liberi dalle disposizioni costituzionali – quanto di interpretarlo e qualificarlo.

Difficoltà acuita dall’assenza di un *idem sentire* da parte della dottrina: che sembra dividersi tra chi considera l’innegabile espansione delle attribuzioni presidenziali compatibile con la struttura elastica e “a maglie larghe” delle disposizioni costituzionali,⁵¹ e chi valuta criticamente tale tendenza in quanto determinerebbe una “fuoriuscita” della forma di governo in atto dalla tradizionale tipizzazione delle forme parlamentari.⁵² Così come non manca chi, muovendo dal presupposto (niente affatto dimostrato) che la forma di governo italiana avrebbe il suo «spazio topologico» è arrivata alla conclusione che le «trasformazioni» del governo parlamentare hanno senz’altro modificato più volte l’assetto della figura, mantenendosi però sempre entro lo spazio tracciato (elasticamente) dalla Costituzione”.⁵³

Un’ ulteriore difficoltà è sicuramente offerta dalla limitatezza dell’arco temporale preso in considerazione, che appare troppo limitato per formulare un giudizio scientificamente attendibile; infatti, per valutare in modo ponderato i possibili effetti di un potenziamento delle funzioni presidenziali, occorre assumere un campo di analisi temporalmente congruo, sicuramente non circoscritto a pochi settennati.

Pur scontando tali difficoltà, sarebbe – a nostro avviso – opportuno passare dalla constatazione o dalla descrizione di “ciò che accade” alla sua qualificazione giuridica, dall’individuazione delle ragioni che sono alla base dell’attivismo che ha contraddistinto l’operato di alcuni Presidenti della Repubblica alla valutazione della congruità del fenomeno con i caratteri tipologici delle forme di governo e in particolare con la peculiarità della nostra

⁵⁰ G.U.RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1980, n.49-50, 11 ss; F.DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1990, 163 ss.

⁵¹ V.LIPPOLIS, G.M.SALERNO, *La Repubblica del Presidente*, cit.,176.

Non manca chi, muovendo dal presupposto (niente affatto dimostrato) che la forma di governo italiana avrebbe il suo «spazio topologico» nella unione “ di tre punti – i tre organi politici: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – tra i quali non vi possono essere interruzioni, fratture, sovrapposizioni”, è arrivata alla conclusione che le «trasformazioni» del governo parlamentare hanno senz’altro modificato più volte l’assetto della figura, mantenendosi però sempre nello «spazio topologico» tracciato (elasticamente) dalla Costituzione”. Così ROBERTO BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni cost.*, 2013,1 ss

⁵² I.NICOTRA, *il Quirinale e l’inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in F.GIUFFRÈ, I.NICOTRA (cur.), *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit., 49 ss.

⁵³ Così ROBERTO BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni cost.*, 2013,1 ss

forma di governo parlamentare che i primi, autorevoli commentatori avevano qualificato come “un governo razionalizzato a tendenza equilibratrice”.⁵⁴

Non si può evitare - in una sorta di oblio nel relativismo - la necessità di confrontarsi con i “tipi generali” o con i caratteri di ciascun modello, pena mettere in crisi ogni possibilità di comparazione.⁵⁵ Compito del giurista non è tanto di assecondare la dinamica politica, quanto di porre a confronto l’esperienza concreta di un sistema politico con i “principi” che caratterizzano un determinato “tipo” o “modello”: operazione necessaria per conservare la specificità dell’analisi costituzionalistica, evitando di sconfinare nel metodo proprio di discipline che con quella giuridica hanno in comune solo l’oggetto di studio.⁵⁶

Successivamente, qualora si evidenzi una sfasatura tra il dato normativo e quello politico diviene necessario compiere una valutazione di “politica costituzionale”, nel senso di optare o per un allineamento della “norma” al “fatto” da realizzarsi essenzialmente in sede di revisione costituzionale;⁵⁷ oppure di ristabilire la preminenza della prima sul secondo, individuando in tale discrasia una trasformazione “a testo invariato” della Costituzione con conseguente “rimodellazione non scritta della disciplina costituzionale scritta in quanto si fonda su di un mutamento nel modo di concepire i presupposti e i fini della legge fondamentale”.⁵⁸

Infine, qualora si ritenga che si sia in presenza di una forma di governo “in atto” non compatibile con quella “vigente”, si dovrebbe decidere se tale rottura della Costituzione si configuri come permanente o transitoria. Nella seconda ipotesi ci troveremmo dinanzi a un esempio di emergenza costituzionale (sia pure non formalmente dichiarata, ma solo evocata) che necessita una temporanea sospensione delle regole costituzionali.⁵⁹ Nel primo caso, invece, si dovrebbe più propriamente parlare di modificazione “tacita” della Costituzione, in quanto la funzione degli organi costituzionali si trasforma pur restando “formalmente immodificate le norme che li configurano”,⁶⁰ e il contenuto normativo di determinate attribuzioni si espande pur non toccando il testo delle disposizioni costituzionali.⁶¹ In altri termini, il superamento della vigente forma di governo avrebbe luogo attraverso le “lacune” del testo costi-

⁵⁴ Si vedano, ad esempio, i contributi di: P.BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo Stato democratico moderno)*, Napoli, Jovene, 1949, 251; V.E.ORLANDO, *Studio attorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv.trim.dir pubbl.*, 1951, 34; S.TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1959, 36 ss.

⁵⁵ Così: M.VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, in DPCE, 1, 2014, 145.

⁵⁶ Mentre le une privilegiano il dato politico e quindi l’incidenza dei soggetti politici sul funzionamento delle istituzioni, l’altra (quella giuridica) pone al centro dell’attenzione il dato normativo. Così: G.BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, Giappichelli, 1994, 11. Nello stesso senso, M.VOLPI, *Il metodo nello studio e nella classificazione delle forme di governo*, cit., 132.

⁵⁷ Come propone, ad esempio, C.FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni cost.*, 2013, 47ss.

⁵⁸ M.DOGLIANI, *La sovversione dell’immaginario costituzionale ovvero: come è cambiata la percezione del “fatto” nel diritto costituzionale*, in *Lo Stato*, 4, 2015, 54.

⁵⁹ Sul punto si rinvia a Si veda, G.ROLLA, *Profili costituzionali dell’emergenza*, in *Rivista AIC*, n.2, 2015, p. 1ss.

⁶⁰ S. TOSI, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, cit., 4.

⁶¹ S.PUGLIATTI, *Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Scritti giuridici*, IV, Milano, Giuffrè, 43.

tuzionale in materia di rapporti tra i poteri dello Stato (o meglio, in virtù delle numerose fonti-fatto cui è affidata la regolazione della materia).

Personalmente, in un tentativo provvisorio di sintesi rispetto ai quesiti sopra evidenziati, mi pare che nel corso di quest'ultimi venti anni le funzioni presidenziali abbiano registrato un indubbio potenziamento, talvolta oltre il confine costituzionale posto a salvaguardia dell'equilibrio "interno" tra i poteri che qualifica la nostra forma parlamentare di governo. Non sembra utile dibattere sul "grado" dello sconfinamento – se si tratti di "episodi minori" compatibili con la struttura elastica e "a maglie larghe" delle disposizioni costituzionali o di una lesione del dettato costituzionale – quanto piuttosto ammettere che, se tale tendenza continuerà nel succedersi delle future Presidenze, si determinerebbe una "fuoriuscita" dalla forma di governo "originaria".

Quanto, poi, alla qualificazione di siffatta trasformazione mi pare, al momento, che non si siano ancora avverati i presupposti per il formarsi di una modificazione "tacita", poiché la mutazione del ruolo del Presidente della Repubblica non ha assunto quella continuità temporale che è necessaria.⁶² Conserva, a nostro avviso, una perdurante validità la lucida analisi di chi, riflettendo sui fattori di crisi dello Stato moderno agli albori del secolo scorso, aveva evidenziato la difficoltà di conciliare in determinate fasi storiche e politiche l'esigenza dello Stato democratico e sociale di soddisfare bisogni e interessi "diretti e immediati" – perseguiti dalla sovranità parlamentare – con l'esistenza di interessi unitari, funzionali alla stessa esigenza "di conservazione della compagine sociale", interpretati in funzione di garanzia dal Capo dello Stato.⁶³

Se così fosse, sarebbe più appropriato il ricorso alla nozione di "rottura della Costituzione", nel significato attribuito a tale espressione da Costantino Mortati: cioè come possibilità di deroghe alle regole costituzionali giustificate sia dalle finalità (salvaguardare la sostanza dei fini della Costituzione), sia dal contesto storico in cui avvengono (far fronte ad eventi sopravvenuti che altrimenti rischierebbero di compromettere la loro soddisfazione).⁶⁴

Tuttavia, se il protagonismo del Presidente della Repubblica sembra giustificato dalle tradizionali responsabilità del Capo dello Stato in tempi di emergenza, va criticamente osservato che la espansione delle sue attribuzioni è avvenuta con caratteristiche e modi di esercizio *extra ordinem*, in dissonanza sia con le più recenti tendenze costituzionali favorevoli a formalizzare e regolamentare gli "stati di crisi".⁶⁵

⁶² Come sembra evidenziare la caratterizzazione istituzionale dell'attuale Presidente della Repubblica, almeno nell'attuale fase iniziale, di "rodaggio" del settennato.

⁶³ Come lucidamente evidenziato da Capograssi ad avviso del quale la figura del Capo dello Stato in quanto rappresentante dell'unità nazionale tende a qualificarsi come contrappeso ai "rischi propri della sovranità parlamentare". Vedi: G.CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in M.D'ADDIO, E.VIDAL (cur.) *Opere*, Milano, Giuffrè, 1959, 558.

⁶⁴ C. MORTATI, voce *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, 192

⁶⁵ G.ROLLA, *Profili costituzionali dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, n.2,2015, p. 1ss.