



87 5645

COSTITUZIONE e SOCIETÀ divisa nelle sezioni, **ri e Contropoteri**, nasce dall'idea di raccontare, sessant'anni dall'entrata in vigore della costituzione la storia degli istituti e dei valori introdotti nella evoluzione della società, della legislazione ordinanze dei giudici e della Corte costituzionale.

In sessanta anni di storia, nell'ambito di una cornice sostanzialmente e per lungo tempo immutata, l'ordinamento si è di fatto trasformato, interpretando valori, creando consuetudini e prassi, adattandosi a diverse fasi storiche e altrettanto diversi momenti economici.

Questa evoluzione viene descritta attraverso un percorso che prende le mosse dal soggetto titolare dei diritti (la persona), per tutelare il quale è stato predisposto l'apparato istituzionale, che si allarga al modello organizzativo (i poteri) e si conclude con le garanzie (i contropoteri).

Il filo conduttore, anche all'interno delle singole sezioni, è prevalentemente storico: in questi sessanta anni di vigenza della nostra carta costituzionale, è sin troppo ovvio, le norme costituzionali hanno avuto interpretazioni e applicazioni diverse, alle volte assecondando l'evoluzione della società, altre volte ponendo legittime barriere a percorsi legislativi che dai valori costituzionali tendevano troppo ad allontanarsi. La collana cerca quindi di cogliere le ragioni di allora e di misurarne la tenuta e le eventuali divergenze all'interno della società di oggi. I valori, anche costituzionali, non sono immutabili, ed è nel corretto adattamento di questi alle vicende della storia e alla evoluzione delle società che si misura, alla fine, bontà ed adattabilità di una costituzione.

Il titolo della collana "**COSTITUZIONE e SOCIETÀ**", non è dunque solo un facile e scontato richiamo, ma esplicita la chiave di lettura e di analisi che gli autori dei singoli libri hanno adottato.

I singoli libri sono agili e lo stile, si auspica, "leggibile" anche per un pubblico non solo di "addetti ai lavori".

COSTITUZIONE e SOCIETÀ

Collana diretta da

Andrea Pisaneschi e Lorenza Violini

Contropoteri



Elena Bindi - Mario Perini

IL CAPO DELLO STATO: NOTAIO O SOVRANO?

Con introduzione di

G. Grottanelli de' Santi

 UNIVERSITÀ
DI SIENA 1240
Biblioteca di Area Giuridico -
Politologica "Circolo Giuridico"



G. Giappichelli Editore - Torino

© Copyright 2015 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0157-9

Composizione:  Dunter s.r.l. - Torino

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

INDICE

INTRODUZIONE

di *Giovanni Grottanelli de' Santi*

pag.

IX

Capitolo Primo

IL CAPO DELLO STATO DALLO STATUTO ALBERTINO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

- | | |
|--|----|
| 1. Perché occuparsi del Capo di Stato nel precedente ordinamento monarchico? Continuità e rotture in un cardine delle forme di stato e di governo italiane | 1 |
| 2. Il Capo dello Stato nella monarchia sabauda: la tesi maggioritaria e i suoi limiti | 4 |
| 3. La lenta scomparsa del Sovrano: dal regime liberale alla monarchia fascista | 14 |
| 4. Forma di Stato e scomparsa del Sovrano: dall'approvazione dell'o.d.g. Grandi al referendum istituzionale | 17 |
| 5. Forma di governo e Capo dello Stato nel periodo transitorio: il luogotenente del regno | 23 |
| 6. (segue): il Capo provvisorio dello Stato | 25 |

Capitolo Secondo

**IL DIBATTITO SUL CAPO DELLO STATO
IN ASSEMBLEA COSTITUENTE**

- | | |
|--|----|
| 1. Il clima politico in cui fu scritta la Costituzione | 31 |
| 2. La scelta sulla forma di governo e ruolo del Capo dello Stato nella fase preconstituente: i programmi dei partiti e la "Commissione Forti" | 34 |
| 3. L'ordine del giorno Perassi: il rifiuto della forma di governo presidenziale e la ricerca di meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo | 38 |
| 4. Il superamento dell'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo e la valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato: a) il Comitato di studio | 43 |
| 5. (segue): b) la soluzione accolta in Assemblea costituente: dalla modellistica costituzionale alla rivincita della logica politica | 45 |

Capitolo Terzo

**IL CAPO DELLO STATO NELLA «PRIMA
REPUBBLICA»**

- | | |
|--|----|
| 1. Il centrismo e l'esercizio silenzioso dei poteri presidenziali | 59 |
| 2. La transizione politica e l'emergere di un ruolo presidenziale autonomo | 66 |
| 3. Il centro sinistra, il consolidamento di un ruolo di stimolo e bilanciamento e l'evidente emersione di una responsabilità presidenziale | 78 |
| 4. Incertezza politica e discussioni sulle riforme: l'emersione di ruoli multiformi del Capo dello Stato | 91 |

Capitolo Quarto

**POTERI PRESIDENZIALI E
COMPETIZIONE BIPOLARE**

- | | |
|--|-----|
| 1. Il Presidente della Repubblica nella transizione tra proporzionale e maggioritario | 111 |
| 2. (segue): Scalfaro: lo scioglimento del 1994 e il mancato scioglimento dello stesso anno | 116 |
| 3. Il Presidente della Repubblica nel sistema maggioritario | 120 |
| 4. Il Presidente Ciampi garante dell'unità nazionale (tra neutralità auspicata e interventismo invocato) | 125 |
| 5. L'elezione di Napolitano: il ritorno ad un Presidente espressione della politica | 131 |
| 6. Il biennio 2006-2008: il contributo al rafforzamento del sistema bipolare | 133 |
| 7. (segue): Il Presidente Napolitano garante della tenuta del sistema politico-istituzionale (2008-2011) | 139 |

Capitolo Quinto

**IL CAPO DELLO STATO DALLA CRISI
DELLA «SECONDA REPUBBLICA» ALLA
NASCITA DELLA «TERZA» (2011-2015)**

- | | |
|--|-----|
| 1. Una crisi sistemica | 153 |
| 2. Il garante della sopravvivenza del sistema politico-istituzionale (2011-2013) | 155 |
| 3. Il ritorno alla normalità e una "terza Repubblica"? | 175 |

La presente opera è frutto di una discussione aperta tra i due autori. I capitoli primo, terzo e quinto sono di Mario Perini, mentre i capitoli secondo e quarto sono di Elena Bindi.

INTRODUZIONE

di *Giovanni Grottanelli de' Santi*

Non accade spesso che il titolo di un libro riesca a sintetizzare in pochissime parole alcuni tra gli elementi essenziali del contenuto. L'interrogativo riferito al Capo dello Stato «sovrano o notaio?» esprime molto bene i termini delle possibilità istituzionali tra quelle che si sono date in passato e che anche oggi si configurano in vari ordinamenti sia pure ricche di una vasta gamma di particolarità e di, *in votis*, rispondenti definizioni. L'interrogativo potrebbe anche essere visto come indicativo di un percorso storico dell'idea di sovranità che con l'avvicinarsi al nostro tempo è stata caratterizzata da una costante erosione o quanto meno da una sua trasformazione in qualcosa di profondamente diverso rispetto a quella propria delle più antiche formulazioni della teoria dello Stato.

Se per Capo dello Stato si intende il vertice di un sistema statuale è quanto mai ovvio che ogni sistema nella storia dell'umanità ne ha avuto uno e, si può aggiungere, che pur tenendo conto di alcune e fin troppo note eccezioni nella maggior parte dei casi esso ha coinciso sempre con una persona fisica, quale che possa essere stata la durata temporale del suo mandato. Al massimo livello appaiono spesso in alcuni Stati organi descritti come *superiorem non recognoscentes* che viceversa non si conoscono in altri, ma non si conoscono né oggi né si sono conosciuti in passato Stati privi di un Capo. I rarissimi casi in senso contrario, sia pure prospettati molto autorevolmente (LOEWEN-

STEIN) non sembrano significativi al punto di togliere senso a questa affermazione.

Il Capo dello Stato è quindi sempre presente nel corso della storia in ogni compagine statale, quali che siano le trasformazioni che si sono determinate nei diversi ordinamenti sui poteri da esso esercitati. In molti casi le principali trasformazioni che hanno avuto luogo in uno Stato hanno riguardato essenzialmente la posizione ed i poteri del Capo al punto che, si potrebbe dire, l'evoluzione nel tempo dei poteri che ad esso vengono riconosciuti consente una messa a fuoco dell'evolversi di tutta la forma di governo. Al Capo si ataglia nelle ricostruzioni che precedono lo Stato moderno una vera e propria identificazione con lo Stato stesso secondo l'ostentata affermazione di Luigi XIV; il Capo (o Sovrano) è investito del *ius plenum* o *ius potestatis* ed è superiore alla legge perché è lui «fonte di giustizia» e perché «non è sottoposto a nessuno» (ELLUL). Nella sua versione più assoluta, della quale qualche esempio è conosciuto anche in epoca moderna e contemporanea, il potere senza limiti del Capo può arrivare a comprendere anche la scelta libera del proprio successore, come previsto ad esempio nella costituzione ideata da Simone Bolivar nel secolo diciannovesimo o come di fatto è avvenuto negli ultimi giorni del Terzo Reich nel secolo scorso.

Nello sviluppo dello Stato moderno la teorizzata ripartizione del potere sulla quale si fonda l'idea della separazione consente di seguire la progressiva erosione della dominanza del Capo e lo spostamento di alcuni dei poteri decisionali nel senso che verrà chiamato «democratico». L'indipendenza del potere giudiziario dal Capo costituisce forse il primo e fondamentale progresso verso lo Stato moderno proprio in quanto ad esso si collega l'idea della certezza del diritto e quella della irretroattività della legge penale e, sia pure in tempi successivi, quella del «giudice naturale». Gli altri due poteri della tripartizione classica permarranno assai più a lungo come «propri» del Capo (o del Sovrano) sia pure in forme sempre più limitate. Di massima, soprattutto nel Re-

gno Unito di Gran Bretagna, la perdita effettiva del potere di respingere le leggi deliberate dal Parlamento avviene in via consuetudinaria; in qualche caso il potere originario si attenua e si trasforma semplicemente in un potere di renderne più difficile l'approvazione definitiva o comunque di ritardarla.

È a tutti noto che nel nostro tempo la tripartizione dei poteri viene da gran parte della dottrina ritenuta superata e che piuttosto si prospettano suddivisioni di un genere diverso come ad esempio tra poteri di governo e poteri di garanzia e come talora il «potere» venga identificato con l'organo che lo esercita piuttosto che venire descritto come funzione. Non è questa certo la sede per diffondersi in proposito, ma indubbiamente si può dire che il potere esecutivo o piuttosto il potere di governo è, tra tutti, quello che il Capo dello Stato conserva più a lungo dinanzi al consolidarsi del potere parlamentare e comunque al quale rimane più vicino in senso concreto pur nell'attenuarsi progressivo del suo potere effettivo nelle forme di governo parlamentari.

Questa parabola dei poteri del Capo dello Stato che si allinea alla progressiva estensione dell'elettorato nella direzione dell'universalità del suffragio descrive in parte il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato democratico. Al Capo dello Stato che si configurava lui stesso come personificazione del potere assoluto, legittimo per la sua potenza o per il suo carisma (ELLUL), attraverso un processo di istituzionalizzazione (QUERMONNE) subentra lo «Stato entità astratta», unico primario titolare della potestà di imperio, una potestà che viene esercitata attraverso «varie istituzioni» e «varie persone» investite della titolarità di un pubblico ufficio (ESPOSITO). Lo stesso Capo dello Stato di ieri verrà percepito come un organo dello Stato.

Qualsiasi riferimento a questa evoluzione dello Stato, qui appena richiamata soltanto per alcuni tratti essenziali, ha senso e può essere utile solo se limitato a quei soli Stati nei quali con un ragionevole grado di continuità viene adottato nel nostro tempo il modello che possiamo chiamare «democratico occi-

dentale», un modello cioè proprio di una società nella quale sono garantiti i diritti fondamentali e le libertà personali e per la quale si può parlare veramente di sovranità popolare, ove il potere è espressione, sia pure in maniera indiretta, della volontà popolare. È quindi con riferimento a quel (forse solo) dieci per cento del complessivo numero degli Stati del nostro pianeta che può aver senso affrontare una utile indagine comparatistica tale da consentire qualche tentativo di significativa generalizzazione. In questo quadro i diversi sistemi costituzionali si differenziano essenzialmente a seconda che il potere esecutivo sia o no espressione diretta di una scelta dell'elettorato. Nel primo caso l'esecutivo può essere rimosso, di massima, soltanto allo scadere del suo mandato; nel secondo viceversa la sua attività di governo potrà essere interrotta in qualunque momento dalla sfiducia votata dalla maggioranza dell'assemblea elettiva. Ed è sulla base di questi diversi sistemi di controllo del consenso politico che si imposta a sua volta la posizione del Capo dello Stato; vertice eletto del potere esecutivo e quindi di massima politicamente inamovibile fino allo scadere del suo mandato nelle forme presidenziali o figura di vertice nelle forme parlamentari, ma affatto distinta dall'organo che concretamente esercita il potere esecutivo. Quest'ultimo modello è quello classico del Regno Unito, peraltro ripreso da vari sistemi repubblicani, anche se naturalmente il mandato del Capo non è né a vita, né ereditario; il modello può presentare una notevole quantità di variazioni che attestano il grado di attenuazione del potere fino a quella nella quale la figura del Capo è «puramente ornamentale» (LOEWENSTEIN). Raramente queste evoluzioni hanno luogo e si perfezionano senza interruzioni nella continuità formale dei regimi, come a volte si pretende che sia avvenuto nella storia del Regno Unito e come forse viceversa si può dire che è avvenuto, nel nostro regime albertino. Caratteristiche dei sistemi che mantengono la figura del Capo dello Stato ereditario sono le formule escogitate per mantenere l'ossequio formale verso il

Capo, ma conciliando tale ossequio con il passaggio effettivo del potere verso i rappresentanti di un elettorato che diverrà universale solo nei primi decenni del secolo ventesimo. Così nell'esempio classico inglese dal ministro sul quale viene fatta ricadere la responsabilità che è in concreto di un Sovrano che per ragioni di principio «non può sbagliare», si passa alla figura, come è quella attuale, di un Sovrano che non può sbagliare semplicemente perché non governa più e solo rarissimamente ed eccezionalmente prende decisioni di rilievo avendo mantenuto soltanto la «gestualità» del potere (GICQUEL).

L'esercizio effettivo del potere esecutivo passa così dal Capo dello Stato di tipo parlamentare all'uomo politico che individualmente o unitamente ad una sua squadra di collaboratori, attraverso la mediazione del suo partito può contare sul consenso del Parlamento. L'istituto della fiducia segna il distacco del Capo dello Stato dall'esercizio del potere esecutivo ed il suo spostamento verso un ruolo di partecipazione ridotta e destinata a divenire tendenzialmente soltanto notarile. Si tratta, come tutti sanno, dell'istituto chiave nella storia costituzionale del mondo occidentale e forse anche della maggiore conquista di civiltà di tutto l'arco di tempo che va dall'epoca dei Tudor ai giorni nostri. In una prospettiva storica si potrebbe dire che essa consente di cambiare le persone al governo dello Stato senza che si debbano necessariamente evocare responsabilità penali delle persone che si vogliono rimuovere dai posti di comando. Un rilievo, quest'ultimo, che può forse essere adombrato, sia pure in un contesto assai diverso da quello occidentale come era quello dell'Unione Sovietica, nell'affermazione di Krusciov al momento di lasciare il potere nel senso che «forse» le sue «dimissioni accettate» (1964) avrebbero di per sé costituito una novità e l'evento più importante di tutto il suo periodo di governo (BROWN).

Il ricorso alla storia si profila peraltro come tanto più necessario ove si consideri la relativa scarsità nei testi costituzionali di disposizioni riguardanti il Capo dello Stato ed anche la ricorren-

te oscurità che rende le disposizioni stesse passibili di interpretazioni differenti (ESPOSITO). È infatti soltanto attraverso la storia che possono essere seguite nei loro sviluppi e nelle loro diverse fasi le frammentazioni del potere in modo da poter distinguere che cosa sia un mero ricordo del passato, come poteva essere nel giorno dell'incoronazione il potere sovrano di toccare e guarire dalla scrofolia qualche suddito e cosa rimanga oggi come potere effettivo di partecipare ai processi decisionali di massimo livello. Infatti senza un simile orientamento ricostruttivo difficilmente si potrebbe trovare nel nostro tempo una spiegazione all'attribuzione frequente, nel mondo occidentale, del potere di grazia al Capo dello Stato. Quest'ultimo potere infatti è visto ragionevolmente da parte della dottrina come un «residuo storico» con scarsa plausibilità in un ordinamento nel quale esistono strumenti ordinari di garanzia di un processo equo e di una punizione veramente riabilitativa (ASCHERI). A riguardo sembra chiaro che, con riferimento specifico alla situazione italiana e dopo una pronunzia espressa della Corte costituzionale (n. 200/2006), una giustificazione del potere di grazia che non voglia essere considerata espressione di un potere politico e da usare per finalità politiche e quindi tali da sconvolgere l'armonia del sistema, deve pur sempre, ma con non poca difficoltà, rianodarsi all'idea del sovrano «fonte di giustizia e di pietà», difensore della fede e mediatore fra Dio e il popolo. Una idea cioè che così appariva già formulata precisamente nel giuramento imperiale al tempo degli Ottoni (SMITH). Peraltro sembra indubbio che questa idea del temperamento arbitrario dei rigori della giustizia permanga ancor oggi in qualche sistema costituzionale: un caso indubbiamente di particolare interesse è costituito dal ricorso alla grazia come oggetto di un accordo «politico» che ebbe luogo quando il Presidente degli Stati Uniti Nixon dimettendosi dalla carica fu «graziato» dal suo successore Ford nel 1974. In particolare in quest'ultimo caso il potere di grazia fu usato addirittura nei riguardi di un «probabile» colpevole di

un reato che non solo non era stato ancora accertato, ma per il quale non era stato ancora pronunciato neanche un formale atto di accusa (MILLER).

Per profili in parte analoghi a quelli ricordati si potrebbe aggiungere che senza l'ausilio della storia non sarebbe facile trovare una giustificazione per quel corredo di onori e di manifestazioni di importanza con i quali istituzionalmente si circonda il Capo dello Stato nella maggior parte degli Stati del mondo occidentale. I Capi di Stato infatti nel quadro di un notevole cerimoniale non solo sono sempre accompagnati da un certo seguito nei loro interventi ufficiali e comunque quando compaiono in pubblico sono preceduti da guardie, corazzieri e scorte di cavalieri, ma dispongono durante il loro mandato di diverse residenze in aggiunta a quella ovviamente necessaria per la quotidiana attività dell'ufficio. Si tratta di un corredo che ben risponde alla definizione francese dell'*État spectacle* e che non viene meno nelle democrazie repubblicane di tipo parlamentare ove di massima il potere attribuito al Capo è assai minore di quello delle forme presidenziali.

Soprattutto in un quadro storico appare particolarmente convincente la tesi che configura il Capo dello Stato nelle forme di governo parlamentare come reggitore dello Stato in caso di crisi del sistema (ESPOSITO). Secondo tale tesi il Capo «formale» che in tempi normali si limita a compiere, come già detto, quelli che sono in misura prevalente «i gesti» del potere, può in periodi di crisi assumere il ruolo di capo «sostantivo» ed adottare dinanzi alla inattività del Parlamento decisioni sue proprie, particolarmente per quanta riguarda la scelta dei ministri e lo scioglimento anticipato del Parlamento stesso. Si potrebbe dire, secondo questa tesi, che il Capo dello Stato privato dei suoi poteri originari nel corso dell'evoluzione delle istituzioni in senso democratico rimane pur sempre vertice dello Stato e mantiene titolo per riacquistare in caso di emergenza quegli stessi poteri che erano suoi propri e che solo in maniera gestuale aveva continuato ad esercitare.

La patina della tradizione antica peraltro può ben aiutare il formarsi e il permanere di un largo consenso nei confronti del vertice dello Stato complessivamente inteso; consenso che è essenziale al permanere del sentimento collettivo dell'unità dell'intera compagine nazionale e che particolarmente appare prezioso in tempi di diffuso scetticismo e di demistificazione di quello che una volta veniva chiamato «il senso dello Stato». In alcuni sistemi occidentali, così come ad esempio in Italia è scritto nell'art. 87 della Costituzione, si tende ad individuare nella persona del Capo dello Stato il rappresentante dell'unità nazionale ed anche senza ricorrere a un ricchissimo patrimonio di tradizione come è quello del Regno Unito, difficilmente forse, senza il ricorso alla storia, il «vertice» potrebbe essere indicato come un mero dispositivo di sicurezza per il buon funzionamento del sistema statale complessivo. Naturalmente in questo quadro la stessa personalizzazione della carica fa sì che molto dipenda dalle doti e dalle capacità di comunicare proprie di chi volta a volta si trovi ad esercitare le funzioni di Capo.

Si legge spesso del declino delle forme di governo parlamentare e plurisecolare, non soltanto certamente in Italia, è la critica della loro inadeguata capacità decisionale; critica questa peraltro che anche in tempi recenti, sembra giusto ricordarlo, è stata mossa autorevolmente anche nello Stato che costituisce il maggior esempio nel mondo occidentale della forma di governo presidenziale. Lo stesso sistema dei partiti politici sembra attraversare un periodo di gravissima crisi, una crisi che in buona parte risente dell'evoluzione sconvolgente del mondo delle comunicazioni che spesso mette in pericolo i canali classici del rapporto tra governanti e governati. È in questo quadro che può forse prospettarsi uno spazio nel quale il ruolo di un Capo dello Stato può rivelarsi prezioso, senza che si debbano delineare ipotesi autoritarie, soprattutto ove la carica venga ricoperta da un uomo politico che palesemente non cerca affermazioni personali o garanzie di permanenza nel ruolo e la cui l'età avanzata è

un elemento di favore per trovare un largo consenso di pubblica opinione.

Difficile prospettarsi quali potrebbero essere le soluzioni costituzionali possibili e preferibili per quanto riguarda la figura di un vero Capo dello Stato federale europeo e quali trasformazioni si renderebbero necessarie all'interno degli Stati attualmente membri dell'Unione. Si può forse soltanto formulare la speranza che l'idea dell'unità politica europea possa riprendere vita e che quindi non finisca per recidersi nettamente quel tenue filo che ancora collega gli orientamenti degli Stati all'obiettivo primo verso il quale si erano rivolte le speranze degli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale.

Alcuni spunti bibliografici per approfondire

- M. ASCHERI, *Episodi e temi del diritto moderno e contemporaneo*, Lezioni a cura di Bertucci, Castelli e Moretti, Il Leccio, Siena, 1997.
- A. BROWN, *The Rise and Fall of Communism*, The Bodley Head, 2009.
- J. ELLUL, *Storia delle istituzioni, Il Medioevo*, Mursia, Milano, 1976.
- C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Giuffrè, Milano, pp. 224-246.
- J. GICQUEL e J.E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^a ed., Montchrestien, 2005.
- K. LOEWENSTEIN, *Der Staatspräsident*, in *75 Archiv des Öff.Recht*, 1949, p. 129 ss.
- A.S. MILLER, *Presidential Power*, West Publishing Co., 1977.
- J.L. QUERMONNE, *Les régimes politiques occidentaux*, 4^a ed., Editions du Seuil, Paris, 2000.
- J.M.H. SMITH, *Europe after Rome, A New Cultural History*, Oxford, U.P., 2005.

Capitolo Primo

IL CAPO DELLO STATO DALLO STATUTO ALBERTINO ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

1. Perché occuparsi del Capo di Stato nel precedente ordinamento monarchico? Continuità e rotture in un cardine delle forme di stato e di governo italiane

L'opportunità di avviare un'analisi del Presidente della Repubblica nell'Italia contemporanea partendo dalla figura del Capo dello Stato nell'ordinamento monarchico nasce – oltre che da una generica esigenza di conoscenza dei contesti storico-sociali nei quali nascono e si sviluppano le norme attualmente in vigore e le prassi tuttora seguite – soprattutto dalla possibilità di evidenziare due processi, solo apparentemente contraddittori, il cui operare in contrappunto ha portato a delineare una parte essenziale dell'attuale sistema costituzionale. A molte consonanze rintracciabili nell'ordinamento attuale e in quello monarchico con riferimento a specifici poteri, attribuzioni, prassi e anche disposizioni concernenti il Capo dello Stato e alla sua posizione nella forma di governo (continuità dunque che non attiene all'ordinamento giuridico statale complessivamente inteso, ma proprio a quello costituzionale), si giustappongono profon-

de dissonanze con riferimento al suo ruolo nella forma di Stato e, in definitiva, relativamente al profilo della sovranità.

Da un primo punto di vista, infatti, è possibile riscontrare in generale, con riferimento a qualunque istituto giuridico, e, in particolare, con specifico riferimento al Capo dello Stato in Italia, una qual certa vischiosità che si manifesta non solo in singole disposizioni normative e attribuzioni costituzionali, ma, in senso più ampio, nello stesso ruolo rivestito dall'organo nei rapporti con gli altri poteri e in particolare con Parlamento e Governo. Senza voler sostenere spericolate similitudini, è forse possibile accogliere la suggestione che accosta questo fenomeno, ben noto agli storici delle istituzioni e ai giuristi, all'evoluzione biologica di un organo che perde progressivamente la sua funzione e che viene lentamente sostituito da un altro. Il passaggio non è mai immediato e il vecchio organo, o ciò che di esso resta, mantiene comunque alcune potenzialità che rimangono gradualmente sempre più inesprese, ma sono pur sempre in grado di manifestarsi, almeno finché, come talvolta accade, anche il vuoto involucro non scompaia del tutto. È facile costatare, infatti, come le forme di governo che mutano nel tempo lascino sempre qualche reliquia di sé, sia a livello giuridico-istituzionale (si vd. ad esempio Corte cost. sentt. nn. 48/1975, 129/1981 e 200/2006; di recente BARBERA 2011), sia nelle relazioni sociali, trovando questo fenomeno varie spiegazioni: è possibile, ad esempio, che ad un organo siano particolarmente interessate classi o gruppi di persone che, in occasione di riforme anche di ampia portata, occorre non urtare troppo; può pure accadere che l'assetto che viene abbandonato, non più conforme nel suo complesso alle nuove condizioni sociali e politiche, possa però presentare vantaggi in alcune sue parti e istituti; è possibile ancora che esistano abitudini o tradizioni consolidate che le norme scritte non siano in grado di mutare. È anche l'operare di questi fattori istituzionali ed extranormativi che – tra Otto e Novecento, quando si è tentata la trasposizione del

modello parlamentare inglese nel continente europeo, fissandolo in formule costituzionali scritte –, ha favorito lo sviluppo di prassi pubblicistiche talvolta assai diverse tra loro e lontane dal modello che si intendeva importare (vd. SCHMITT, 431).

Da un secondo punto di vista, l'evoluzione della figura del Capo dello Stato dall'ordinamento monarchico a quello repubblicano permette di evidenziare un cambiamento epocale. La vera discontinuità attiene propriamente alla forma di Stato e al tema della sovranità, ma non solo nel senso scontato espresso da una prima lettura dall'art. 139, Cost., di sostituzione di un Capo di Stato ereditario con uno eletto, ma in quello ben più pregnante della scomparsa del Sovrano, per grazia divina e irresponsabile, cioè della dispersione in mille rivoli di quell'idea che, a partire dal 1648, era stata forse il cardine del pensiero politico e delle vicende istituzionali europee. Un esame della corona nell'Italia liberale dovrebbe permettere di comprendere quale fu la vera Rivoluzione compiuta, solennemente, il 2 giugno 1946, ma già ampiamente rinvenibile nelle vicende istituzionali immediatamente precedenti, quando chiaramente si è deciso che nessun soggetto possa ritenersi irresponsabile e nessun organo dello Stato possa dirsi superiore o, che è lo stesso, che tutti gli organi costituzionali possano dirsi *superiores non recognoscentes*, venendosi così a disperdere la stessa Sovranità. Da allora, in Italia, sebbene l'espressione sia stata formalmente conservata (art. 1, comma 2, Cost.), nessuno può dirsi più Sovrano, né in senso politico né in senso giuridico: non il popolo, che è comunque soggetto alle regole costituzionali; ma neppure il Parlamento in sede di revisione costituzionale, anch'esso condizionato da forme, limiti e procedure ben delineate (artt. 138 e 139, Cost.). Da allora, soprattutto, nessun uomo e nessuna istituzione è più *legibus soluta*, non solo a livello normativo, ma anche nel comune sentire del popolo, fonte ultima di legittimazione di ogni ordinamento costituzionale.

L'esame della figura del Capo dello Stato nella monarchia

sabauda risulta allora opportuna per meglio comprendere il ruolo e i poteri del nostro Presidente della Repubblica, nonché, più in generale, per mettere in luce ulteriori tasselli della forma di Stato contemporanea.

2. Il Capo dello Stato nella monarchia sabauda: la tesi maggioritaria e i suoi limiti

La comune e diffusa ricostruzione del Capo di Stato tra metà Ottocento e i primi del Novecento è nota. La si ritrova nella maggior parte dei libri di storia e nelle trattazioni giuridiche del periodo liberale: si tratta di un Sovrano che volontariamente si spoglia dei suoi poteri assoluti, sulla spinta di un'emergente borghesia e degli ideali rivoluzionari, e che, in breve tempo, si ritrova definitivamente limitato da fattori esterni, ormai non più mutabili dalla sua volontà.

Dal punto di vista della forma di Stato, per usare sintetiche espressioni facilmente accessibili, si passa da una monarchia (e Stato) assoluto a una monarchia (e Stato) costituzionale e liberale, tutto nel volgere di pochi anni.

Dal punto di vista della forma di governo, sempre ricorrendo a note espressioni, si manifestano in brevissimo tempo – anni per alcuni, mesi per altri – alcuni passaggi epocali: da una monarchia limitata, con parlamento e corona che costituiscono i due piloni del sistema, con fonti di legittimazione autonoma e con un governo nominato e revocato dal solo re, si passa a una monarchia costituzionale, dove il governo costituisce la testa di ponte che unisce due piloni e che necessita della fiducia di entrambi; e si giunge, subito dopo, grazie soprattutto all'istituto della controfirma ministeriale degli atti regi (CHESSA 2010), a un governo parlamentare in cui l'esecutivo transita definitivamente nell'area di influenza parlamentare, attraverso gli strumenti della fiducia.

Questa ricostruzione si tramanda negli anni e giunge fino ai nostri giorni quando uno dei testi più diffusi e apprezzati di storia costituzionale non ha dubbi nel sostenere che «tutti riconoscono che sotto il regno di Vittorio Emanuele II si è affermato in modo definitivo il regime parlamentare in Piemonte» (GHISALBERTI, 50). Secondo la dottrina maggioritaria, sembrano esservi pochi dubbi sulla circostanza che con l'Unità d'Italia il centro propulsore della politica nazionale – verrebbe da dire, dell'indirizzo politico, per usare un'espressione più familiare, ma nata solo successivamente – sia il parlamento, o meglio, la camera rappresentativa dalla quale dipende la vita dei governi. Sarebbe la camera dei deputati che condiziona la nascita dei diversi ministeri; li può allontanare attraverso la sfiducia e, dunque, ne piega l'azione al proprio volere. Il gabinetto è un'interprete della volontà delle Camere, essendo un'emanazione, una creatura di esse o almeno delle loro maggioranze.

Il baricentro politico del regno d'Italia si sposta dall'esecutivo monarchico al *continuum* governo-maggioranza parlamentare.

Da una parte, il governo “rappresentativo” creato dallo Statuto si viene a declinare nel senso parlamentare, soprattutto grazie al costante sostegno di una parte assai ristretta della società italiana che opera su due fronti: quello propriamente politico e quello dottrinario. In un paese assai frammentato, socialmente e politicamente, a struttura spiccatamente oligarchica, il momento unificate viene fornito dalle aule parlamentari, con una base elettorale per lunghissimo tempo assai limitata e disomogenea, ma ancora più dal governo e, in particolare, dal suo presidente che ponendosi in una posizione intermedia tra il re e il parlamento, riesce ad utilizzare sempre più prerogative regie nei confronti del parlamento al fine di dirigerne l'operato e per condizionare l'esito elettorale. A partire da Cavour, con il suo “connubio” per arrivare, dopo qualche decennio, al “trasformismo” di Depretis, i principali schieramenti politici (moderati e democratici) mostrano una spiccatissima tendenza a collaborare

in molteplici occasioni escludendo le ali estreme e a rappresentare uno dei fulcri su cui si viene consolidando l'Unità del popolo e la costruzione delle istituzioni.

Dall'altra parte, questa tendenza della borghesia liberale a collaborare al di là degli schieramenti politici per affermare i propri principi e valori – oltre ovviamente la propria forza economica e sociale – viene condivisa da grande parte della dottrina del tempo, appartenente non a caso alla medesima classe sociale, e riversata nei manuali e nei saggi giuridici: in questa opera sistematica, l'organo centrale non può che essere il parlamento e, in particolare, la camera rappresentativa. La declinazione di un governo rappresentativo in chiave parlamentare è l'unica strada percorribile alla luce dello Statuto, dal quale risulta difficilmente ricavabile la centralità del governo o del primo ministro, organo privo di autonomia, il primo, e costituzionalmente sconosciuto, il secondo. La centralità della camera ha dalla sua fortissimi argomenti: quello della sovranità popolare su cui anche molta parte dei “radicali” – pur delusi dalla soluzione non-costituente prevalsa prima in Sardegna e poi nel regno d'Italia – possono convenire; e l'altro, quello dell'ancoraggio alla secolare tradizione oltre-manica costantemente riproposta come modello, anche se non come immediata riproduzione di istituti, regole e convenzioni.

Anche quelle letture, per lo più conservatrici, dirette a recuperare la lettera dello Statuto (SONNINO) non intendono affermare che l'appartenenza al re del potere esecutivo (art. 5, Statuto) possa significare la titolarità in capo alla corona del potere d'indirizzo politico, ma solo escludere il rapporto di fiducia tra governo e parlamento a favore di una più chiara divisione dei poteri in funzione garantista e dunque di un esclusivo rapporto di fiducia tra re ed esecutivo, il quale ultimo resta l'unico titolare e responsabile della funzione esecutiva e d'indirizzo politico.

Le stesse tendenze neoassolutistiche, sviluppatesi in Austro-Ungheria in reazione ai moti del '48, non hanno mai avuto ter-

reno particolarmente fertile in Italia, almeno a livello di dottrina giuridica e cultura politica di governo.

Il re, in questo quadro, anche nelle letture a esso più favorevoli, si dovrebbe limitare a prendere atto degli umori del corpo rappresentativo e, tutt'al più mediarli, venendo a costituire l'elemento, idealmente, unificante della nazione; l'istituzione in grado di integrare i molteplici e diversi partiti e valori presenti nell'Italia da poco unita.

Secondo la dottrina maggioritaria liberale, quella cioè di un monarca *English style*, il re-persona, che ha già perso il suo carattere sacro nel 1848, si trasforma da titolare degli ampi poteri indicati nello Statuto, in un'istituzione (la corona, appunto) tributaria di funzioni che quello stesso Statuto, leggi successive, prassi e consuetudini hanno per la maggior parte trasferito ad altri (i ministri), attraverso, in particolare, la controfirma ministeriale, e progressivamente limitato e ristretto fino a far loro assumere un carattere meramente formale, venendo a ridurre il ruolo del Capo dello Stato a una «quieta vigilanza sulle cose dello Stato» (UGO, 848). La dottrina giuridica e la classe dirigente giunge così progressivamente a riplasmare, rispetto a quanto scritto nello Statuto, il ruolo del re il quale viene presentato come colui che «n'administre pas, ne gouverne pas, il règne» (THIERS).

La monarchia diviene, così, garante di uno Statuto che è reinterpretato come Costituzione a tutti gli effetti, nel senso di un preciso vincolo (non giuridico, ma) politico-costituzionale (FIORAVANTI) e nel solco del costituzionalismo liberale, riconducendo l'Italia al modello borghese ormai imperante. Il re si sarebbe spogliato definitivamente della sovranità assumendo, unilateralmente, l'obbligo di concedere una «legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia» e venendo così a cristallizzare il patto tra lui e la nazione consistente in quelle «larghe e forti istituzioni rappresentative» delineate dallo Statuto stesso. Questi due elementi – sovranità della costituzione in senso oggettivo con superamento definitivo di ogni sovranità in sen-

so soggettivo, da un lato, e re come organo, al pari degli altri, posto al di sopra delle fazioni politiche e con funzione di garante dell'assetto fissato nello Statuto – risultano interdipendenti e si influenzano reciprocamente tanto che, anche giuristi inclini a indugiare sulla sostanza del potere più che sulle sue forme, hanno ritenuto che negli stati monarchici continentali a cavallo tra Otto e Novecento la monarchia sia divenuta, tutt'al più, una forma di governo, ma non più una forma di Stato (SCHMITT).

Questa comune rappresentazione del Capo dello Stato nel regno di Sardegna, prima, e in quello d'Italia, poi, suscita molti dubbi da un punto di vista euristico-descrittivo. Tale modello, viceversa, sembra costituire un formidabile ariete nell'imporre, nel corso dei decenni, un determinato schema di comportamento, un insieme di regole e norme cui è stata progressivamente assoggettata la corona, in aggiunta a quelle già risultanti dallo Statuto. Questo schema ricostruttivo ha dunque ben operato in funzione prescrittiva, ma risulta scarsamente aderente all'ordinamento statutario, sia al momento del suo primo affermarsi sia anche al momento del suo crollo.

Esaminando i dati normativi rilevanti e alcuni eventi significativi della storia istituzionale italiana emergono, infatti, dubbi circa la dottrina maggioritaria riferita.

In primo luogo, il dato normativo costituito dallo Statuto albertino. Due sono gli elementi su cui si è centrata l'attenzione e che sono costituiti, da un lato, dall'ambiguità di quel testo costituzionale nel disegnare le attribuzioni e i confini dei due pilastri di questo sistema (corona e organo rappresentativo) e dei suoi tre principali organi (ministri, re e parlamento), tanto da far parlare di «ermafroditismo» istituzionale» (OCCHIOCUPO), e, dall'altro, dall'ampiezza e dall'incisività dei poteri e del ruolo del re, almeno così come delineati nello Statuto.

Quanto al ruolo del re nel complessivo assetto costituzionale, la carta ottriata lo definisce Capo supremo dello Stato (art. 5), qualificandone la persona come «sacra e inviolabile» (art. 4) e legandone

la dinastia a doppio filo con lo Statuto (preambolo e artt. 22 e 23).

Anche la prassi costituzionale sembra far emergere un ruolo del re ben diverso da quello delineato dalla dottrina maggioritaria: il re ha profondamente inciso sulla composizione, sul funzionamento delle camere, ma anche sulla stessa funzione legislativa, perseguendo fini politici ben precisi, suoi propri, che non coincidono necessariamente con l'orientamento dell'una o dell'altra fazione parlamentare.

Con riferimento, ad esempio, alla funzione legislativa – la prima a passare sotto la preminente influenza del parlamento a seguito dell'affermarsi del potere (economico e di conseguenza politico) della borghesia e così modificandosi l'originario assetto paritario previsto nello Statuto (art. 3) – un ruolo per nulla secondario della corona si manifesta in alcune occasioni, nelle quali emerge una prevalente volontà del re attraverso un uso assolutamente autonomo della sanzione regia: nel 1869 su una deliberazione legislativa relativa agli italiani non ancora unificati e nel 1891 su quella relativa all'approvazione di trattati commerciali con Bolivia e Messico. Senza contare che, in molteplici altri casi, la minaccia di rifiutare la sanzione abbia influito non poco sulle decisioni delle Camere, come nelle note vicende relative al matrimonio civile (1852) e alla soppressione degli enti religiosi (1855). Occorre poi riconoscere che il re abbia mantenuto per lunghissimo tempo la capacità di influenzare l'attività parlamentare attraverso i poteri di convocazione, scioglimento e, soprattutto, proroga delle sessioni parlamentari, nonché, con specifico riferimento al senato, con quelli di nomina dei suoi membri e, in particolare, dei suoi presidenti e vice-presidenti. Affermare che in verità tali poteri siano, nella sostanza, di spettanza ministeriale – per via della controfirma ministeriale di tutti gli atti del re –, costituirebbe mera petizione di principio contestata da recenti ricostruzioni storiche (COLOMBO, MARTUCCI).

Con riguardo alla funzione esecutiva e agli organi incaricati del suo esercizio, vi è da considerare un dato importante: il po-

tere estero e quello militare – cioè il potere che, con terminologia lockiana, è possibile qualificare come “federativo” e che costituisce la principale proiezione dello Stato nella sua dimensione esterna – restano, si potrebbe dire fermamente, nelle mani del re. Egli, almeno fino a una fase avanzata del ventennio fascista, comanda, non solo formalmente, tutte le forze di terra e di mare. Si tratta di un’attribuzione con importantissime ripercussioni sugli assetti costituzionali complessivi: l’esercito e, soprattutto, i suoi vertici vedono nel re il loro superiore gerarchico e dalla sua volontà dipendono. Pare superfluo rammentare gli innumerevoli episodi storici specifici, dove tale supremazia si è manifestata, essendo sufficiente il richiamo di quattro vicende, una agli albori dell’Unità, le altre due che segnano l’apogeo di casa Savoia e l’ultima che costituisce la fine della dinastia sabauda: è Carlo Alberto che si trova al fronte con le sue truppe a Novara nel 1849 ed è a causa di quella memorabile sconfitta che abdica; è Vittorio Emanuele II che nel 1859 guida l’esercito nella Seconda Guerra di Indipendenza; è a Vittorio Emanuele III che va ricondotta principalmente la decisione di far entrare l’Italia in guerra il 23 maggio 1915; è, infine, la fuga da Roma, il 9 settembre 1943, da parte di Vittorio Emanuele III a seguito dell’armistizio corto del 3 settembre 1943 che lascia l’esercito italiano completamente allo sbando, segno che nonostante tutte le trasformazioni subite durante il fascismo, ancora il re riveste un ruolo assolutamente centrale nella concreta azione delle gerarchie militari. Nell’esercitare questo potere, il Capo dello Stato, almeno fino ai primi decenni del Novecento, ha mostrato una discrezionalità di azione non di scarso rilievo, sia con riferimento alle concrete scelte adottate sia con riferimento alle nomine alle principali cariche, tra cui quelle dei ministri militari. Peraltro, si può ragionevolmente ritenere che questa prerogativa regia abbia influito non poco sulla capacità di un effettivo controllo sugli esecutivi, almeno su quelli presieduti da generali (a partire da quello di Cesare Alfieri di Sostegno nel 1849 fino a

quelli Pelloux tra il 1898 e il 1900, passando per quelli presieduti da Perrone nel 1848, Chiodo nel 1849, De Launay nel 1849, La Marmora nel 1859-1860 e 1864-1865) o aiutanti di campo (come quelli presieduti da Menabrea nel 1867 e 1869).

Alcuni dubbi sulla ricostruzione comunemente accolta sembrano poi emergere con riferimento a quelle attribuzioni più contestate e su cui ha principalmente puntato la dottrina per sostenere la tesi della funzione di mera garanzia svolta dalla corona: la nomina e revoca dei ministri e, più in generale, il rapporto con l'esecutivo. Se è condivisibile che la graduale affermazione della borghesia e del suo parlamento abbia certamente determinato una progressiva attrazione del ministero nella sua sfera d'influenza, è peraltro altrettanto sostenibile che i dati normativi (artt. 5 e 65) e la prassi istituzionale denotino una rilevante influenza regia sulla composizione, vita e cessazione degli esecutivi in Piemonte, prima, e in Italia, poi. A parte le ipotesi piuttosto isolate, ma comunque assai significative, di governi imposti dal re (Farini nel 1862 e Mussolini nel 1922), gli altrettanto rari, ma significativi, casi di revoca unilaterale dei suoi ministri (Ricasoli nel 1862, Minghetti nel 1864 e Facta nel 1922) e la nota destituzione di Mussolini dal suo incarico nel 1943, fino alla vigilia del fascismo, non è raro che le riunioni del consiglio dei ministri si svolgano alla presenza del re. Questo non può che comportare, quantomeno per ragioni di etichetta, che la presidenza sia esercitata dal monarca, con un'influenza – certamente non meglio precisabile, ma sicuramente esistente – del re sulle decisioni adottate dal governo.

Anche con riferimento al potere giudiziario e alla funzione giurisdizionale, il re è in grado di esercitare un'influenza di non scarsa rilevanza, almeno in relazione a quegli istituti che si collocano in una zona “grigia” della giurisdizione costituita dai provvedimenti, generali e individuali, di clemenza: grazia, amnistia e indulto (art. 8, Statuto albertino). Se è probabilmente innegabile, almeno successivamente all'Unità d'Italia, una preva-

lenza della volontà del governo nell'adozione dei relativi provvedimenti, nondimeno l'iniziativa proviene spesso proprio dal sovrano e, indipendentemente dall'effettiva provenienza della volontà dell'atto e delle formali competenze in materia, questi provvedimenti sono considerati comunemente di "clemenza sovrana". Se a ciò si aggiunge che i provvedimenti di clemenza – lungi dal costituire una misura eccezionale per garantire esigenze di equità sostanziale – rappresentano un mezzo di governo consueto cui si ricorre con notevole frequenza, si comprende quali ricadute di natura propagandistica a favore della corona essi siano in grado di produrre. Una propaganda che risulta sempre più urgente per la monarchia, a fronte del progressivo rafforzarsi del potere della borghesia e del suo organo rappresentativo, con la conseguente attrazione – mai completa – del governo nella sfera di influenza di quest'ultimo.

Pur dal sintetico richiamo che s'è fatto alle attribuzioni e ai poteri che in base allo Statuto e alla prassi il re conserva nella sua sfera di diretta influenza, si nota già come l'idea di un organo, posto sullo stesso piano degli altri ed estraneo al circuito politico, nonché garante dell'assetto istituzionale complessivo, se non addirittura mero notaio, è piuttosto problematica. Il re non solo detiene poteri effettivi che ha continuato a esercitare durante tutto l'arco della vita del regno di Sardegna prima e d'Italia poi, ma li esercita in modo da influire, talvolta sensibilmente, sull'indirizzo politico del momento e ciò totalmente al di fuori di qualsivoglia copertura ministeriale. Ma non basta: il re, oltre a esercitare quanto statutariamente previsto, mantiene un costante contatto con il "popolo" attraverso molteplici strumenti (provvedimenti di clemenza, onorificenze, "esternazioni") con i quali tenta di conservare e rafforzare la legittimazione, tradizionale e carismatica, del potere monarchico.

Quanto all'irresponsabilità della persona del re sancita dall'art. 4, Statuto, la tradizionale ricostruzione vuole la corona esente da qualunque forma di responsabilità, politica e giuridica,

quest'ultima sia penale che civile. In particolare, l'inviolabilità della persona del re dal punto di vista politico presenta due riflessi, costituenti due lati della stessa medaglia: da un lato, la responsabilità (politica) del ministro che controfirma gli atti del re (art. 67, Statuto) e, dall'altro, il divieto di far valere una responsabilità politica del re, anche nel senso di una sua mera responsabilità politica diffusa (diritto di critica), con le connesse sanzioni, non solo penali (art. 20, regio editto 26 marzo 1848 n. 695; art. 125 c.p. 1889; art. 279 c.p. 1930; art. 39, comma 6, r.d. 23 ottobre 1853, n. 1611). Sul tema della controfirma e della connessa responsabilità ministeriale sono scorsi fiumi di inchiostro, ma forse più interessante potrebbe essere l'altro profilo dell'inviolabilità politica del re. Tale irresponsabilità regia, infatti, è stata comunemente intesa come meccanismo unidirezionale, cioè come istituto che comporta l'obbligo per i ministri, attraverso la controfirma, di assumere la responsabilità (giuridica e politica) degli atti del re, venendo così col tempo a costituire una delle principali cause del sorgere del meccanismo della fiducia/sfiducia parlamentare. Essa, d'altronde, è probabilmente un meccanismo bidirezionale e come tale è stato usato in molteplici occasioni; vale a dire non tanto per proteggere il re da critiche e responsabilità, quanto per mantenere indenni i ministri stessi da condanne parlamentari, ottenendo appunto copertura dalla sacralità e inviolabilità regia. Ciò denota, oltre a un'affermazione solo discontinua e incerta del regime parlamentare, anche la sopravvivenza di stilemi tipici delle monarchie assolute dove il re detiene poteri e li esercita (tendenzialmente) in modo libero, senza poter incorrere in conseguenze giuridiche o politiche di sorta.

L'inviolabilità del re, allora, viene a costituire ben più di un semplice privilegio personale, rappresentando viceversa uno degli elementi caratterizzanti di quella forma di Stato.

3. La lenta scomparsa del Sovrano: dal regime liberale alla diarchia fascista

All'alba del 28 ottobre 1922, dinanzi alla «situazione insurrezionale iniziata nella notte» (così verbale consiglio ministri del 28 ottobre 1922, ore 5.00) con la minaccia della marcia dei fascisti su Roma, il consiglio dei ministri – su proposta del ministro degli interni, cui ha pienamente aderito il Presidente del Consiglio Facta – propone all'unanimità di deliberare lo stato d'assedio e il conseguente utilizzo dell'esercito. Al consiglio dei ministri partecipa attivamente un funzionario del re (l'aiutante di campo gen. Cittadini) e senza dimenticare che il ministro della guerra (Marcello Soleri) è, anch'esso, uomo voluto dal re e a esso vicino. Nei giorni precedenti, il re, ovviamente lontano dai riflettori, ha intrattenuto molteplici contatti con politici e organi di governo per individuare la migliore strada da percorrere per affrontare la crisi che si va profilando. Il re, in modo del tutto imprevisto, rifiuta di firmare il decreto per la dichiarazione dello stato d'assedio – decreto peraltro già predisposto e divulgato tra le prefetture e alle agenzie di stampa – e accetta le dimissioni che Facta di conseguenza gli rassegna. Di lì a pochi giorni, dopo un infruttuoso esperimento di Salandra, Vittorio Emanuele III affida a Mussolini, esponente di una corrente assolutamente minoritaria in parlamento, l'incarico di formare un governo. Nella sua prima composizione questo ministero presenta due militari voluti dalla stessa corona: alla marina, Thaon di Ravel, e alla guerra, Diaz. Infine, ultimo dato storico-istituzionale degno di nota, il governo Mussolini si reca alla Camera per ottenere la fiducia iniziale, ma nel discorso del 16 novembre, il Presidente del Consiglio ricorda che la vera fonte del suo potere risiede nella fiducia del re. Egli ribadisce il concetto l'indomani quando – interrompendo il discorso di De Gasperi alla Camera nel quale si sta fornendo la giustificazione dell'appoggio dei popolari al

governo, sostenendosi, tra l'altro, che la "parlamentarizzazione" del fascismo è l'unica strada costituzionalmente accettabile non essendo pensabile «ritornare ai Governi paterni e illuminati, riducendo il Parlamento ad una funzione meramente consultiva» - Mussolini afferma che tale funzione «meramente consultiva» sarebbe risultata già di per sé una gran funzione, riaffermando così, in modo sarcastico, l'origine, prevalentemente regia, della fiducia al suo governo.

Questi notissimi eventi sono stati variamente interpretati, anche se gran parte della dottrina successiva al crollo del regime vi ha ravvisato la violazione di una pluralità di regole costituzionali consuetudinarie e, in definitiva, un vero e proprio «colpo di stato» (denominato *monarchico-fascista* da BARILE). Tale legittima ricostruzione parte dall'assunto, forse discutibile, che nell'Italia del 1922 si sia definitivamente instaurato, in forma consuetudinaria, un governo parlamentare nel quale il re è sostanzialmente privo di poteri, completamente transitati nell'area d'influenza governativa. I dati ricordati in precedenza, viceversa, sembrano fare emergere una problematicità di questa ricostruzione, mettendo in luce un Capo di Stato che pare ancora un'istituzione forte e in grado di esercitare quelle prerogative che la carta gli riconosce: in forza degli artt. 5, 6, 65 e 67, Statuto albertino, il re può rifiutarsi di aderire a proposte del governo; può spingere alle dimissioni un suo ministro; può nominare primo ministro qualcuno anche se fuori da una maggioranza parlamentare precostituita; partecipa, attraverso suoi funzionari, alle riunioni del consiglio dei ministri; ha una prerogativa di nomina sui ministeri della guerra e della marina; partecipa attivamente, anche se fuori dai riflettori e in modo riservato, all'elaborazione della politica del paese attraverso molteplici e costanti contatti informali con esponenti politici e istituzioni. Un Capo di Stato dunque per nulla mero notaio garante del funzionamento istituzionale, in grado di passare da sovrano in mera potenza a Sovrano effettivo.

Con il progressivo affermarsi del fascismo e delle sue istituzioni, però, il re perde molte delle sue prerogative e il suo ruolo viene effettivamente indebolito. Ciò che non è riuscita interamente a realizzare la borghesia e la sua camera rappresentativa a cavallo tra Otto e Novecento, riesce a farlo il regime autoritario di Mussolini: trasformare il Sovrano in un partecipe osservatore dei meccanismi istituzionali, pronto, come si dirà, a riprendere le sue prerogative statutarie, quando le circostanze lo consentano.

Le limitazioni al ruolo e ai poteri del Capo dello Stato che il fascismo riesce a introdurre nel sistema o che si manifestano comunque al suo interno durante il ventennio attengono principalmente al piano della normativa, a quello delle relazioni con le altre istituzioni e a quello dell'apparato burocratico.

In primo luogo, sotto il regime fascista vengono introdotte una moltitudine di previsioni normative che vanno a giuridicizzare relazioni interorganiche prima governate da prassi e convenzioni, integrando e limitando le prerogative della corona risultanti dallo Statuto (cfr. ad es. leggi 24 dicembre 1925, n. 2263; 9 dicembre 1928, n. 2693; 2 aprile 1938, n. 240; 19 gennaio 1939, n. 129). Tali norme sono state ampiamente esaminate dalla dottrina costituzionalistica e dagli storici, ma principalmente nel loro significato di contenimento e progressivo esautoramento dei poteri e del ruolo del parlamento. Esse, peraltro, hanno prodotto una graduale e incisiva riduzione dei privilegi e della funzione del Capo dello Stato.

In secondo luogo, il ruolo del Capo dello Stato viene limitato in conseguenza dei nuovi assetti istituzionali e, in particolare, dell'enorme rafforzamento del governo e, al suo interno, del primo ministro.

Pur se indebolita, la Corona resta titolare, almeno in potenza, di incisivi poteri e di un ruolo decisivo: quelli di nomina e revoca del Capo governo, senza più i condizionamenti del parlamento (art. 2, comma 1, legge n. 2263/1925) e del primo mi-

nistro uscente (art. 2, comma 2, legge cit.). L'indebolimento del parlamento, prima, e la sua scomparsa, poi, assieme alla scomparsa del rapporto di fiducia tra questo e il governo a partire dalla legge n. 2263, producono, inoltre, conseguenze anche sull'inviolabilità del re, venendo di fatto a rafforzarla. Neppure con il pieno affermarsi del regime, il re è dunque divenuto un mero simbolo del tutto estraneo al merito delle principali decisioni politiche, ma anzi viene visto dall'opinione pubblica come un organo che partecipa attivamente all'instaurazione e al mantenimento del regime fascista, con una consequenziale responsabilità che avrebbe potuto essere fatta valere solo con la sua eliminazione dall'assetto istituzionale.

4. Forma di Stato e scomparsa del Sovrano: dall'approvazione dell'o.d.g. Grandi al referendum istituzionale

Le regole e le istituzioni nel periodo che segue il 24 luglio 1943, data, come noto, della "sfiducia" a Mussolini da parte del gran consiglio del fascismo, presentano un'estrema fluidità, tanto da far definire questo periodo un «quinquennio torbido ed agitato» (CALAMANDREI 1950), con caratteristiche giuridiche assai instabili e suscettibili solo di abbozzi.

Ciononostante, si tratta di un periodo essenziale sotto molteplici punti di vista e, in particolare, fondamentale per l'emersione di modelli normativi e istituzionali relativamente al Capo dello Stato, destinati a riproporsi nella successiva fase repubblicana.

È possibile, in particolare, individuare una continuità tra singole norme, prassi e convenzioni costituzionali nonché in specifici profili istituzionali, mentre una netta cesura con riguardo ai principi e valori caratterizzanti il regime. In particolare, vi è certamente una rottura con riferimento alla forma di Stato, ma non nel senso banale del passaggio da una monarchia a una repubblica, quanto in quello, ben più pregnante, di un chiaro e defini-

tivo accoglimento dei principi del potere limitato e responsabile, e cioè del *costituzionalismo*, nonché del riconoscimento e della tutela giuridica delle libertà. Il decisivo passaggio dallo stato assoluto allo stato costituzionale, in Italia, sembra completarsi proprio in questo quinquennio torbido e agitato. Con riferimento viceversa alla forma di governo e ai suoi meccanismi di funzionamento, sembra viceversa mostrarsi una più spiccata continuità soprattutto nel senso di un perfezionamento e di una cristallizzazione di regole, prassi e convenzioni apparse, ma non anche stabilizzatesi, nell'ordinamento statutario e consolidate, dopo il crollo del regime fascista, nel periodo transitorio.

Punto di partenza per esaminare questo periodo non può che essere la "sfiducia" votata dal gran consiglio del fascismo nella notte del 25 luglio 1943 cui segue la revoca di Mussolini, il suo arresto e la nomina a capo del governo del generale Badoglio.

Ciò che sembra evidenziarsi in questa vicenda è una manifestazione immediata di Sovranità da parte di un Capo di Stato che mai ha completamente perso le sue prerogative, sia da un punto di vista sostanziale, ma anche e soprattutto sotto il profilo delle regole costituzionali formalmente vigenti, mostrandosi così continuità con riferimento al modello di regime, assolutista appunto. Sotto il profilo della forma di stato, in questa primissima fase, i limiti al potere sovrano non sono, per lo più, di natura giuridico-vincolante, ma solo politico-convenzionale, come peraltro si va chiarendo nella nuova formula di promulgazione delle leggi, nonché di quella usata per le sentenze e gli altri atti intitolati al nome del re: «*per grazia di Dio* e volontà della nazione, re d'Italia» (artt. 1 e 2, r.d.l. 27 novembre 1943, n. 11; enfasi aggiunta). Dal punto di vista del rapporto governanti-governati, inoltre, nonostante lo scioglimento del partito fascista (r.d.l. 2/8/1943, n. 704), la disciplina liberticida fascista viene mantenuta integralmente.

Con riguardo alla forma di governo, invece, sembra evidenziarsi una chiara rottura con l'immediato passato, accompagna-

ta, viceversa, da un tentativo di riallacciarsi al testo costituzionale, mai formalmente abrogato, con una riespansione e operatività di poteri e prerogative considerate fino allora atrofizzate. Vengono smantellate le istituzioni fasciste – dal gran consiglio del fascismo (r.d.l. 2 agosto 1943 n. 706) alla camera dei fasci e delle corporazioni (r.d.l. 2 agosto 1943 n. 705) al tribunale speciale per la difesa dello stato (r.d.l. 29 luglio 1943, n. 668) – e si dispone, in modo assai significativo, che si procederà all'elezione di una nuova camera dei deputati e alla conseguente convocazione e inizio della nuova legislatura, entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra (art. unico, comma 2, r.d.l. 2 agosto 1943 n. 705): un «ritorno allo Statuto» in piena regola. Il re, in questa prima fase, non ha nulla del notaio o del moderatore delineato dalla dottrina costituzionale liberale, ma detiene ed esercita poteri politici effettivi.

Una seconda fase comincia a delinearsi nel settembre del 1943 a seguito di molteplici fattori, endogeni ed esogeni: l'avanzata degli alleati al sud, la rinascita e il progressivo rafforzamento dei partiti, la maggior parte dei quali organizzati nei Comitati di Liberazione Nazionale (d'ora in poi CNL), la fuga del re da Roma verso Brindisi, l'armistizio, l'occupazione nazista al centro-nord, l'estensione assai limitata del territorio sul quale il regno d'Italia è in grado di esercitare una qualche effettiva influenza, ecc. Cominciano a manifestarsi fattori politici e istituzionali destinati a stabilizzarsi nelle norme costituzionali transitorie, poi trasfuse nella stessa Costituzione del 1948. In particolare, quanto alla forma di governo, riappaiono, sotto le forme consentite dalla situazione eccezionale di guerra, i caratteri rappresentativi dell'ordinamento, con i partiti antifascisti sempre più forti e influenti che, grazie anche all'appoggio alleato espresso nella Dichiarazione di Mosca del 30 ottobre 1943, interagiscono con la corona e con il suo governo. Ben più importanti, però, sono le novità che si affacciano sul fronte della forma di Stato, dove inizia a porsi apertamente la c.d. "questione istitu-

zionale”, vale a dire il mantenimento o meno della monarchia, sotto la guida di casa Savoia. Ciò che rileva, in particolare, è l’emersione, lenta ma inesorabile, di due dei temi centrali del costituzionalismo: quello della responsabilità nell’esercizio del potere, di ogni potere politico, e quello della sua limitazione giuridica.

Il primo tema che sembra maturare in questo periodo riguarda il ruolo svolto della corona nelle vicende del precedente regime e, specificamente, la responsabilità del re nell’esercizio delle sue prerogative da cui sono derivate l’instaurazione, il consolidamento e il mantenimento della dittatura fascista. L’emersione di questo tema e la sua assunzione all’ordine del giorno del dibattito pubblico non solo si pongono in netto contrasto con uno dei capisaldi dell’ordinamento statutario (art. 4, Statuto), ma soprattutto presuppongono che il re – a differenza di quanto sostenuto per decenni dalla dottrina e dalla classe dirigente liberale, fin dalla “graziosa” concessione dello Statuto – possieda poteri effettivi di natura politica liberamente esercitabili.

Come noto, i CLN e la corona giungono a un accordo, che va sotto il nome di “patto di Salerno”, il quale si manifesta, dapprima, con il proclama del re letto a Radio Bari nel pomeriggio del 12 aprile 1944, poi formalizzato nel r.d. 5 giugno 1944, n. 140, e, infine, nella prima “costituzione transitoria” (d.lgs.lgt 25 maggio 1944 n. 151). Il re accetta di ritirarsi a vita privata, con decisione “definitiva e irrevocabile”, e nomina il figlio luogotenente, trasferendogli tutti «gli affari dell’amministrazione» e autorizzandolo a esercitare «tutte le prerogative regie» (r.d. 5 giugno 1944, n. 140). Nonostante l’incertezza iniziale, ben presto è stato chiaro che il re non è più a Capo dello Stato: a partire dal d.lgs.lgt n. 25 giugno, 1944, n. 151 (e forse, già prima, con la nuova formula di giuramento del governo Bonomi), il luogotenente, divenuto del regno, cessa di essere un organo provvisorio della monarchia e diviene Capo dello Stato di un governo provvisorio che trova la sua legittimazione in sé.

Con questa complessa serie di atti e decisioni, si fa valere, per la prima volta nel nostro ordinamento, la responsabilità politico-istituzionale del re, il quale, pur non abdicando formalmente, rinuncia, con decisione “definitiva e irrevocabile”, a esercitare le sue prerogative e il suo ruolo di Capo dello Stato. Il fondamento del “patto di Salerno” risiede dunque nel riconoscimento di una sorta d’incapacità politico-morale del re a esplicitare il complesso delle prerogative regie, per il diffuso convincimento della sua corresponsabilità con il regime fascista.

Il secondo tema che si affaccia prepotentemente sulla scena e che in verità è strettamente connesso al precedente, è quello della regolamentazione e limitazione giuridica del potere, di ogni potere, che comporta, come corollario, l’affermazione di una supremazia giuridica, in nome dei diritti, della legge suprema (le c.d. “costituzioni transitorie”).

La nomina del luogotenente e la delega a esso delle funzioni del re – accompagnate dal ritiro a vita privata di quest’ultimo con decisione “definitiva e irrevocabile” – costituisce l’atto scritto di limitazione dei poteri del primo, il quale è legittimato, proprio in base a tale atto, solo a “esercitare” le prerogative regie, non risultandone però titolare (anzi, mancando del tutto un titolare, essendosi il re ritirato definitivamente a vita privata). Lo stesso r.d. 5 giugno 1944, n. 140, di formale nomina del luogotenente, stabilisce, poi, uno specifico limite consistente nella necessità per il nominato di esercitare i suoi poteri solo ed esclusivamente sulla base di una “relazione dei Ministri responsabili”, che implica l’esistenza di una proposta governativa per tutti gli atti reali e dunque costituisce un limite ben più pregnante rispetto a quello della controfirma di cui all’art. 67, Statuto albertino.

Il “patto di Salerno”, sotto un profilo del tutto generale, sebbene “spontaneamente” concluso, viene formalizzato in un atto normativo, sanzionato dal Capo dello Stato e giuridicamente vincolante, non più suscettibile di essere da quest’ultimo unilateralmente modificato, con cui si condiziona giuridicamente alla

futura scelta del popolo le sorti del Capo dello Stato (art. 1, d.lgs.lgt n. 151/1944). Proprio questa limitazione e neutralizzazione del suo ruolo risulta una caratteristica che va rivelandosi sempre più nelle successive fasi istituzionali, facendo lentamente emergere quell'istituzione priva di poteri politici effettivi ed estranea alle fazioni politiche, per decenni postulata dalla dottrina e dalla classe dirigente liberale, ma mai esistita nell'ordinamento statutario e nella sua prassi attuativa né, forse, in quella fascista.

Il cammino verso la piena affermazione della responsabilità del Capo dello Stato e la limitazione dei suoi poteri e dunque verso il pieno accoglimento dei principi fondamentali del costituzionalismo occidentale nel nostro ordinamento, si è avuta con la "seconda costituzione provvisoria" (d.lgs.lgt 16 marzo, n. 98) e con il conseguente referendum istituzionale svolto il 2 giugno 1946. Con questo nuovo atto costituzionale, vengono specificamente individuate le forme giuridiche - come noto diverse da quelle originariamente ipotizzate nel d.lgs.lgt. n. 151/1944 - per compiere la scelta istituzionale e dunque per far valere la responsabilità giuridica della corona come istituzione, alle quali essa, sanzionando il decreto legislativo, si viene ad assoggettare. Compaiono altresì chiare limitazioni giuridiche ai poteri del Capo dello Stato, sia per l'ipotesi che sia mantenuta la monarchia sia per quella che si opti per la repubblica: in ogni caso, infatti, egli non avrebbe più un suo esecutivo, ma sarebbe giuridicamente obbligato a conformarsi alle scelte dell'assemblea costituente (art. 3, comma 3 e 4), venendogli inoltre sottratto definitivamente il potere costituente e quello federativo (art. 3, comma 1) e trovando le sue attribuzioni fondamento in una specifica norma giuridica (art. 5). Il re, se anche sia mantenuta la monarchia, trarrebbe la sua legittimazione dalla scelta popolare, così come regolata dagli atti fondativi di questa nuova forma di Stato e non più da un principio tradizionale e sacrale. Sembra così scomparire definitivamente nel nostro ordinamento il So-

vano, venendosi risolutivamente a superare ogni possibile forma di concreta sovranità o, detto altrimenti, la sovranità diviene solo quella «dei valori immodificabili» (SILVESTRI), che in verità pare una sovranità meramente simbolica ed evocativa.

5. Forma di governo e Capo dello Stato nel periodo transitorio: il luogotenente del regno

Passando ad esaminare il ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo, si evidenzia una maggiore continuità.

Con la nomina del luogotenente del regno e la “prima costituzione provvisoria” si pongono le basi per un governo parlamentare vero e proprio, dove il ruolo delle camere rappresentative viene svolto, nella situazione di emergenza determinata dal conflitto in corso, dal CLN. In questo quadro, il luogotenente risulta uno, *inter pares*, degli organi dello stato. Formalmente i poteri del re rimangono quelli previsti dello Statuto albertino e delle leggi non abrogate o modificate dopo il 1943. Da questo punto di vista, si potrebbe ritenere che il ruolo e i poteri del nuovo Capo di Stato, il luogotenente appunto, non differiscono da quelli del re, ma ciò non tiene conto del dato fondamentale dell’essere venuto meno il Sovrano, dell’essere stata affermata una sua responsabilità e dei limiti, giuridici, derivanti dall’istituzione della luogotenenza e di quelli posti dalle specifiche previsioni del d.lgs.lgt n. 151/1944, così come integrate dalla “seconda costituzione transitoria” (d.lgs.lgt. n. 98/1946), e da altre disposizioni emanate nel periodo transitorio.

Da un punto di vista sostanziale, i poteri del luogotenente sono ulteriormente limitati da una serie di fattori a carattere extragiuridico, molti dei quali riconducibili a vere e proprie convenzioni costituzionali, almeno nell’accezione di «customs, prac-

tices, maxims, or precepts which are not enforced or recognised by the Courts, make up a body not of laws, but of constitutional or political ethics» (DICEY).

Senza dubbio, i principali fattori di limitazione dei poteri del Capo dello Stato discendono direttamente dal diffuso giudizio negativo sulla casa Savoia di cui si è già detto e che trattengono il possibile successore al trono – al tempo luogotenente – dall'esercitare prerogative che, ancora formalmente, gli spetterebbero.

Anche i partiti politici, che riemergono alla vita pubblica, limitano i poteri del Capo dello Stato. Essi si rafforzano assai velocemente, tanto che dal divieto di associazione partitica riconfermato nella prima riunione del governo Badoglio il 27 luglio 1943, passando per le pressioni dello stesso Presidente del Consiglio dirette a impedire o comunque a ostacolare il congresso dei comitati di liberazione nazionale svoltosi poi a Bari il 28 e 29 gennaio 1944, si giunge, in meno di un anno, a governi che sono in grado di esistere solo grazie alla fiducia espressa dai CLN. In particolare, a partire dal primo governo Bonomi (18 giugno 1944), ma già in parte con il terzo ministero Badoglio (22 aprile 1944), sebbene formalmente il potere di nomina e revoca dei ministri resti attribuito al Capo dello Stato, esso può essere esercitato solo nel rispetto delle indicazioni provenienti dai CLN (CALAMANDREI 1950), secondo una regola, materialmente costituzionale, che trova la sua fonte originaria nell'ordine del giorno approvato dai CLN al Congresso di Bari il 29 gennaio 1944, in base al quale i partiti antifascisti, «in rappresentanza del popolo italiano», affermano la necessità di un governo con «la partecipazione di tutti i partiti rappresentanti al Congresso».

Tutti questi dati normativi e istituzionali, limitativi del ruolo e dei poteri del Capo dello Stato, non li fanno però scomparire né rendono superfluo questo organo. Esso perde sì il ruolo e le attribuzioni sovrane, ma conserva, almeno in potenza, molteplici e incisive funzioni che vengono progressivamente atrofizzandosi.

6. (*segue*): il Capo provvisorio dello Stato

Rispetto all'ordinamento liberale e allo stesso ventennio fascista, i mutamenti subiti dal Capo dello Stato sono stati di grandissima portata, essendosi trasformato da elemento caratterizzante la forma di stato a uno, *inter pares*, degli organi della nuova forma di governo. Un ruolo che da Sovrano e oppressore dei diritti delle minoranze, emerso soprattutto nel periodo fascista con l'avvallo delle leggi liberticide, si trasforma in organo difensore di quei diritti, mutando la direzione concreta di utilizzo dei suoi residui poteri e venendo così ad assumere quei caratteri tuttora rintracciabili nel testo e nella vita costituzionale repubblicana (BALLADORE PALLIERI).

Il referendum istituzionale, l'elezione dell'Assemblea costituente e la successiva *damnatio memoriae* della casa regnante, espressa nella XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione, contribuiscono definitivamente all'eclissi del principio di legittimazione sacrale-tradizionale su cui si erano principalmente fondati, fino ad allora, il ruolo e le prerogative reali, anche a causa delle mutate condizioni sociali e culturali del popolo italiano, ormai avviato a non accettare più poteri che non trovino fondamento esclusivo in ordinamenti statuiti.

Peraltro, il nuovo Capo (provvisorio) dello Stato, così come il futuro Presidente della Repubblica – poteri creati e disciplinati da un previo atto normativo (la seconda costituzione transitoria, prima, e la Costituzione repubblicana, poi) – non sono dei semplici funzionari preposti ad alcune funzioni in ragione della loro competenza tecnica, ma sono organi, sì *inter pares*, ma eletti da un corpo elettorale piuttosto ampio e fortemente rappresentativo del popolo (l'Assemblea costituente, il primo – art. 2, commi 1 e 2, d.lgs.lgt. n. 98/1946 –, il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali, il secondo – art. 83, Cost.). Da questo punto di vista, il nuovo Capo dello Stato si scosta dal precedente Sovrano, ma si differenzia, in modo net-

to, sia dai suoi immediati predecessori (il luogotenente del regno e il re “di maggio”, quest’ultimo peraltro tale non più “per volontà di Dio” ed espressamente autolimitatosi: proclama di Umberto II agli italiani del 10 maggio 1946 in Onida) sia dal monarca di un modello parlamentare puro, quello inglese per intendersi.

Da un lato, infatti, il luogotenente del regno è un funzionario nominato dall’alto (dal re, ritiratosi contestualmente a vita privata) privo di propri poteri, ma delegato al loro esercizio. Esso pertanto risulta doppiamente limitato: con riferimento alle sue attribuzioni e sotto un profilo propriamente giuridico, dall’atto di delega e dalla disciplina generale di tale delega; con riguardo al suo ruolo e da un punto di vista politico-istituzionale, dall’essere il suo potere meramente derivato e non originario.

Dall’altro lato, il monarca del modello parlamentare per eccellenza, quello inglese, è ormai diventato un mero notaio, un magistrato di influenza, un mero simbolo (BAGEHOT), proprio perché i suoi poteri non derivano dall’investitura popolare, ma *aliunde*.

Viceversa il nuovo Capo (provvisorio) dello Stato – al pari del futuro Presidente della Repubblica – è eletto dal massimo organo di rappresentanza politica del popolo con maggioranze molto ampie (tre quinti, nei primi tre scrutini, e quella assoluta, dal quarto in poi: art. 2, comma 2, d.lgs.lgt. n. 98/1946) ed è tributario, direttamente e non per delega, di poteri effettivi, di attribuzioni che fino ad allora, anche se a fasi alterne e variamente limitate da molteplici fattori, sono però state effettive e in grado di condizionare, talvolta anche incisivamente, l’indirizzo politico.

Da questo punto di vista, almeno in potenza, il nuovo Capo (provvisorio) dello Stato è un organo – certamente non più Sovrano e dunque assai più debole del re liberale –, ma certamente più forte dei suoi immediati predecessori, luogotenente e re di maggio, nonché del monarca, nel prototipo del governo parlamentare.

Alcuni spunti bibliografici per approfondire

Sulla storia costituzionale della monarchia sabauda (regno di Sardegna e d'Italia):

- U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 1989.
- N. ANTONETTI, *La forma di governo in Italia tra Otto e Novecento: dibattiti politici e giuridici*, il Mulino, Bologna, 2002.
- G. ARANGIO RUIZ, *Storia costituzionale del Regno d'Italia (1848-98)*, Jovene, Napoli, 1985 (ristampa anastatica dell'ed. 1898).
- P. COLOMBO, *Storia costituzionale della monarchia italiana*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- M. FIORAVANTI, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in ID. (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Laterza, Roma-Bari, 2009.
- C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Bari-Roma, 2003.
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Vallecchi, Firenze, 1968.
- R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2008.
- S. MERLINI, *Il governo costituzionale*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello Stato italiano*, Donzelli, Roma, 1995.
- S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto*, in *La Nuova Antologia*, 1° gennaio 1897.
- G. VOLPE, *Storia costituzionale degli italiani. I. L'Italietta (1861-1915)*, Giappichelli, Torino, 2009.

Sulla ruolo della corona e sui suoi poteri:

- O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2010.
- P. COLOMBO, *Il re d'Italia. Prerogative costituzionali e potere politico della Corona (1848-1922)*, Franco Angeli, Milano, 2007.
- M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano:*

trattato pratico di diritto e procedura parlamentare, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1887, Libro II, p. 589 ss.

- N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973.
- M. PERINI, *Dal Sovrano al capo di uno stato costituzionale: evoluzione della forma di stato e di quella di governo dall'Italia liberale all'entrata in vigore della costituzione*, in *Studi senesi*, 2013, p. 38 ss.
- L. ROSSI, voce *Re*, in *Nuov. dig. it.*, X, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1939, p. 1171 ss.
- C. SCHMITT, *Dottrina della costituzione*, Giuffrè, Milano, 1984, 372 ss.
- A. THIERS, *Du gouvernement par les chambres*, in *Le National*, 4 febbraio 1830.
- G.B. UGO, voce *Corona*, in *Dig. it.*, VIII.3, Unione tipografico editrice torinese, Torino, 1898-1900, p. 845 ss.

Sulla nozione di “sacro” e al suo significato in relazione ai monarchi costituzionali:

- M. GODELIER, *Al fondamento delle società umane: ciò che ci insegna l'antropologia*, Jaca book, Milano, 2009.
- F. RACIOPPI-I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Unione tipografico-editrice torinese, Torino, 1909, vol. I.
- E. SHILS, *Charisma, Order and Status*, in *XXX American Sociological Review* 1965, n. 2, p. 199 ss.

Sulla corona durante il fascismo e in generale sulla forma di governo in quel periodo:

- S. CASSESE, *Lo stato fascista*, il Mulino, Bologna, 2010.
- P. COLOMBO, *La monarchia fascista 1922-1940*, il Mulino, Bologna, 2010.
- D. DONATI, *Sulla posizione costituzionale della Corona nel governo monarchico presidenziale*, in *Arch. dir. pub.*, 1937, p. 5 ss.
- G. MENOTTI DE FRANCESCO, *Il Governo Fascista nella classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940, vol. I, p. 473 ss.

- L. PALADIN, voce *Fascismo (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XVI, 1967, p. 887 ss.
- F. QUAGLIA, *Il re dell'Italia fascista. Forma di governo e costituzione nel regime dittatoriale*, Aracne, Roma, 2008.

Sulla transizione costituzionale:

- A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari, 1985.
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976.
- A. BARBERA, *Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in *Quad. cost.* 2011, p. 9 ss.
- P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1995, p. 83 ss.
- D. BARTOLI, *Da Vittorio Emanuele a Gronchi*, Longanesi, Milano, 1962.
- F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi*, Carocci, Roma, 2007.
- M. BRACCI, *Storia di una settimana (7-12 giugno 1946)*, in *Il Ponte*, fasc. 7-8, 1946, p. 599 ss.
- P. CALAMANDREI, *Introduzione in Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. CALAMANDREI-A. LEVI, Barbèra, Firenze, 1950.
- ID., *Nel limbo istituzionale*, in *Il Ponte*, fasc. 1, 1945, p. 4 ss.
- P. CARETTI, *Forma di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 31 ss.
- U. DE SIERVO, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 543 ss.
- G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale*, Feltrinelli, Milano, 1971.
- I. FASO, voce *Luogotenenza*, in *Enc. dir.*, XXV, 1975, p. 96 ss.
- C. FIUMANÒ-R. ROMBOLI, *L'Assemblea Costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente* cit., p. 381 ss.

- N. GALLERANO, *L'influenza dell'amministrazione militare alleata sulla riorganizzazione dello stato italiano (1943-1945)*, in *Italia contemporanea*, 1974, n. 115, p. 4 ss.
- P. GROSSI, voce *Capo provvisorio dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960, p. 247 ss.
- G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. Dir. pub.*, 1946, p. 61 ss.
- A.C. JEMOLO, *Continuità e discontinuità costituzionale nelle vicende italiane dal 25 luglio 1943*, in *Atti della Accademia nazionale dei Lincei, Serie Ottava, Rendiconti, Classe scienze morali, storiche e filologiche*, Roma, 1947, vol. II, fasc. 3-4, p. 134 ss.
- C. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, Darsena, 1945 (ora in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*, Giuffrè, Milano, vol. I, 1972, p. 3 ss.).
- V. ONIDA, voce *Costituzione provvisoria*, in *Digesto pubbl.*, Utet, Torino, vol. IV, 1989, p. 339ss.
- ID. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana*, Giappichelli, Torino, 1991.
- A. ORIGONE, voce *Luogotenenza*, in *Noviss. dig. it.*, IX, 1968, p. 1113 ss.
- L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004.
- G. ROMITA, *Dalla Monarchia alla Repubblica*, Mursia, Milano, 1966.
- G. SILVESTRI, *Lo stato senza principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino, 2005.

Capitolo Secondo

IL DIBATTITO SUL CAPO DELLO STATO IN ASSEMBLEA COSTITUENTE

1. Il clima politico in cui fu scritta la Costituzione

Gli anni che seguirono alla liberazione fecero da sfondo ad un'aspra lotta tra i vecchi e i nuovi ideali, tra il vecchio mondo liberale con i suoi valori, le sue tradizioni, ma anche con il suo sguardo volto al passato, e le nuove speranze, figlie della resistenza, speranze che, se non furono pienamente realizzate, lasciarono una traccia profonda nella vita del paese. La resistenza fu, infatti, un momento fondamentale che si esaurì rapidamente e lasciò la nuova Italia con una Costituzione frutto dell'incontro storico fra le forze politiche realizzato dal CLN.

L'alternativa a quell'accordo originario si risolveva nell'aspettativa permanente di guerra civile, una guerra civile che aveva già devastato l'Italia e che forse sarebbe continuata, trascinando verso un drammatico scontro frontale le forze di centro prevalentemente democristiane e le forze di sinistra, in particolare i comunisti. L'attività svolta in Assemblea costituente dai rappresentanti delle diverse forze politiche riuscì invece a bilanciare tra le diverse istanze e a trovare un punto di equilibrio condiviso intorno a principi generali senza estremizzare e radicalizzare il confronto tra le diverse posizioni in gioco. La nuova Costituzione non fu quindi espressione di un'ideologia di parte, ma frutto

della condivisione di principi fondanti, anche se molti di essi avevano un carattere programmatico.

L'intero testo costituzionale nacque in verità da tre matrici ideologiche, liberale, cattolica e marxista, o meglio da quattro matrici ideologiche, visto che è difficile sommare socialisti e comunisti. Fu quindi frutto di un'intesa fra i quattro schieramenti politici nati dalla Liberazione, immagine e sintesi essi stessi dell'Italia repubblicana: cattolici, comunisti, socialisti e laico-democratici. Il pluralismo politico espresso dalle elezioni del 2 giugno 1946 segnò profondamente i lavori e il dibattito in seno alla Costituente. È vero che il dibattito in Assemblea costituente iniziò quando le forze di sinistra erano al governo e la Costituzione invece fu scritta quando ormai era avvenuta, nella primavera del 1947, la spaccatura tra i partiti del CLN, con l'uscita dei socialisti e dei comunisti dall'esecutivo a guida di De Gasperi. Ma questa esclusione dal governo del paese, premessa del successivo quinquennio di centrismo degasperiano e di quella che sarà chiamata *conventio ad excludendum* (ovvero l'accordo delle forze di centro e centro-destra per escludere le forze di sinistra dal governo centrale), non impedì ai comunisti e ai socialisti di collaborare al lavoro della Costituente per scrivere una Carta costituzionale democratica, che unisse ai valori della tradizione liberale una decisa apertura alle esigenze di rinnovamento e giustizia sociale. In tal modo l'Assemblea costituente fu messa al riparo dai contrasti che erano invece frequenti all'interno della coalizione di governo, la cui azione, prima della svolta della primavera del 1947, incontrava crescenti difficoltà. Del resto, l'Assemblea costituente era stata già messa al riparo dagli aspri conflitti che sarebbero inevitabilmente sorti sulla questione istituzionale grazie alla decisione di lasciare ad un referendum popolare la scelta tra monarchia e repubblica, risoluzione quest'ultima che riuscì a sgombrare l'atmosfera politica anche dalle molte tensioni accese intorno alla questione sociale.

Il clima in cui fu scritta la Costituzione fu inevitabilmente influenzato dalla ferita inferta agli ideali liberali dal precedente

regime fascista. Nello scrivere la Costituzione dunque non si perse mai di vista il faro che doveva guidare le scelte di fondo per evitare qualsiasi apertura a regimi autoritari e antidemocratici. La nuova classe politica aggregata intorno agli ideali antifascisti era quindi chiamata a costruire, per la prima volta dopo venti anni di dittatura fascista, un assetto istituzionale democratico che garantisse, a differenza di quello liberale, stabilità e efficienza all'azione di governo e la preservasse dalle degenerazioni totalitarie.

Le forze politiche di ispirazione antifascista con inevitabile volontà innovatrice, pur incerte sulla soluzione da adottare con riferimento alla forma di governo, si mostravano compatte interpreti degli ideali espressi da un paese profondamente segnato dall'esperienza del ventennio. Ogni esecutivo forte evocava gli spettri del passato, così come ogni Presidente del Consiglio «era immaginato con il fez in testa»: fu quindi la paura di ricadute autoritarie a far in parte «sottovalutare i problemi di funzionamento del governo a vantaggio delle prerogative del Parlamento» (R. DE FELICE).

Con riguardo alla forma di governo, oltre alla diffidenza verso soluzioni che potevano favorire un ritorno ad esperienze dittatoriali, vi era diffidenza anche nei riguardi dell'esperienza prefascista, nella quale si erano potuti sviluppare i germi del successivo regime autoritario e il cui modello avrebbe potuto aprire ad un regime d'assemblea, con il multipartitismo esasperato e il conseguente indebolimento dell'esecutivo.

Non si fece quindi tesoro della lezione del costituzionalismo di matrice anglosassone, secondo la quale è la debolezza del potere democratico a favorire l'insorgere di regimi autoritari. Il vero rimedio contro tali derive non sta certamente nell'indebolire il potere esecutivo perché il suo rafforzamento, o almeno la sua stabilizzazione, preserva dal rovesciamento dei regimi democratici (McILVAN).

2. La scelta sulla forma di governo e ruolo del Capo dello Stato nella fase precostituente: i programmi dei partiti e la “Commissione Forti”

Come si è visto nel capitolo precedente, la scelta sulla forma di governo era già stata elaborata nella fase transitoria, tanto da essere già predisposta nella disciplina contenuta nella legge elettorale proporzionale del 1946 (d.lgs.lgt. n. 74/1946) e nell’art. 3, comma 3 e 4, della «seconda costituzione provvisoria» (d.lgs.lgt. n. 98/1946).

Nell’art. 3, comma 2, del decreto n. 98 si stabilì infatti che «il governo è responsabile verso l’Assemblea costituente», formalizzando la necessaria esistenza del rapporto di fiducia tra esecutivo e camera rappresentativa al fine della permanenza in carica del primo. Il terzo comma dello stesso articolo rafforzava questo rapporto stabilendo che il voto contrario dell’Assemblea su una proposta del Governo non comportava l’obbligo delle sue dimissioni e che tale obbligo derivava solo dalla votazione di una mozione di sfiducia, approvata dal corpo rappresentativo a maggioranza assoluta e discussa non prima di due giorni.

Tuttavia se è vero che la forma di governo era già stata elaborata nella fase transitoria, ciò non toglie che l’Assemblea costituente fosse libera di scegliere qualsiasi assetto istituzionale ritenesse adeguato al nuovo stato costituzionale. Senza dubbio la forma di governo scelta dalla seconda costituzione provvisoria ha potuto esercitare un qualche condizionamento o meglio un’influenza sulle soluzioni adottate dalla Costituente, ma non ha potuto certo vincolarne le scelte. Ciò che ha, invece, maggiormente influito sulla continuità tra forma di governo della fase transitoria e forma di governo accolta nella Carta repubblicana è stata la volontà dei partiti di massa di assicurare la centralità del Parlamento e rifiutare il regime presidenziale. Una volontà, come emerge dai programmi dei partiti, che si manifestò già durante la fase precostituente e quindi già durante i mesi in cui il gover-

no espressione del CLN, approvò la seconda Costituzione provvisoria.

Nelle grandi linee, la DC era favorevole ad un governo parlamentare, con Parlamento e Governo legati da rapporto di fiducia, purché fossero introdotti meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, al fine di scongiurare le degenerazioni del parlamentarismo, mentre il PCI guardava con favore ad una forma di governo assembleare, con riduzione del Governo a mero organo esecutivo del Parlamento, unico titolare della funzione d'indirizzo politico. Tuttavia, all'interno sia delle file democristiane che delle file comuniste non mancavano molte sfumature, se non visioni divergenti, su quale dovesse essere la futura forma di governo nel paese.

Su posizioni opposte si situava il partito d'azione, che invocava il regime presidenziale come strumento per porre un freno alle degenerazioni del parlamentarismo, a causa delle quali esecutivi deboli avevano agevolato l'avvento del totalitarismo. Il modello di riferimento era dunque il sistema statunitense, basato su una netta separazione dei poteri sia orizzontale (forma di governo presidenziale) sia verticale (forma di stato federale). Il Capo dello Stato doveva essere eletto direttamente dal popolo e assumere il ruolo di vertice dell'esecutivo; i suoi ampi poteri trovavano poi gli indispensabili contrappesi nell'articolazione territoriale del potere e nel ruolo svolto dalla Corte costituzionale. Anche nel partito d'azione non mancarono tuttavia voci dissonanti, alcune a favore di un rafforzamento dell'esecutivo nell'ambito del regime parlamentare, attraverso la durata fissa del governo (G. PISCHEL), altre a favore della forma di governo direttoriale, anch'essa con un esecutivo a durata fissa, in cui i membri del direttorio, suprema autorità di governo eletto dal Parlamento, non avrebbero potuto essere revocati in corso di legislatura (BARILE): tesi sulle quali confluirà anche la relazione di Mortati in seno alla "Commissione dei 75".

Tra le due soluzioni estreme, quella comunista e quella azio-

nista, si collocano le proposte di altri partiti, tra cui il partito liberale che guardava con favore alla forma di governo parlamentare, ma poneva fin da subito l'accento su quale dovesse essere il ruolo del Capo dello Stato, ovvero, come evidenziato dal liberale Einaudi, un garante con poteri di riequilibrio, poteri che si espandono nei momenti eccezionali di crisi del sistema. Ma non mancarono proposte come quella dello PSIUP (Giannini) che prospettava un Capo dello Stato organo collegiale, oppure quella del PRI, che indifferente alla struttura individuale o collegiale del Capo dello Stato, soluzioni entrambe percorribili, avanzava l'idea dell'elezione di secondo grado del Capo dello Stato in funzione moderatrice.

Le proposte cui giunse in quei mesi la "Commissione Forti", (presieduta dal prof. Ugo Forti e composta da 90 membri nominati dal Ministro per la costituente, i cui lavori si svolsero dal novembre 1945 al giugno 1946), con riferimento alla forma di governo e al ruolo del Capo dello Stato, erano invece espressione di una cultura saldamente ancorata ai modelli liberali, sulle cui risoluzioni aveva inciso anche l'incertezza dell'esito del referendum sulla questione istituzionale (monarchia o repubblica), che si sarebbe svolto il 2 giugno 1946.

Anche in questa sede tuttavia già emersero nitidamente alcune direttrici di fondo, che possono essere riassunte nel rifiuto del regime presidenziale; nella scelta della forma di governo parlamentare, perché, laddove esistono partiti forti (modello Westminster), il governo è autorevole anche in regime parlamentare; nel rafforzamento quindi non dei poteri dell'esecutivo, ma dei poteri del Capo dello Stato.

Con riguardo ai poteri del Capo dello Stato, in linea con i moduli sostanzialmente monarchici-dualistici si lavorò dunque su tre fronti: il potere di nomina del Presidente del Consiglio, il potere di scioglimento delle Camere e infine il potere di sanzione delle leggi, superabile a maggioranza qualificata (sulla scia in questo caso anche del modello presidenziale statunitense).

Già in questa sede si iniziò ad affrontare i limiti al potere di scioglimento presidenziale, tematica che continuerà ad animare il dibattito fino agli ultimi mesi di discussione del testo costituzionale (settembre-ottobre 1947), e quindi anche in sede di plenum dell'Assemblea costituente. Nel suo intervento Mortati chiarì che avrebbe preferito limitare il potere presidenziale vincolandone l'esercizio ad un espresso e motivato voto di sfiducia della Camera, visto che scopo dello scioglimento è il permettere al corpo elettorale di esprimere consapevolmente il proprio giudizio sul contrasto tra Parlamento e Governo.

Anche con riferimento al potere di sanzione, su cui convergeva la maggioranza della Commissione, Mortati ripartì dalla sovranità popolare e dal ruolo del corpo elettorale per sottolineare come ad un Capo dello Stato non eletto direttamente dal popolo non potessero essere attribuiti poteri troppo incisivi sul procedimento legislativo.

Emerse quindi già in questa sede lo stretto collegamento o meglio l'interdipendenza tra estensione dei poteri presidenziali e modalità di elezione del Capo dello Stato, perché solamente un raccordo diretto con il corpo elettorale avrebbe permesso un ampliamento dei suoi poteri e soprattutto una partecipazione alla funzione d'indirizzo politico.

Se è vero che l'attività di studio e ricerca compiuta in vista dei lavori della Assemblea costituente non ebbe su di essa un peso determinante (Pizzorusso-Violante), nel periodo preconstituente furono comunque introdotti alcuni pilastri che rimarranno nell'edificio costituzionale. Posto che il lavoro costituente non fu ingessato dalle scelte compiute dalla seconda costituzione provvisoria né tanto meno fu vincolato alle proposte della "Commissione Forti", la continuità tra soluzioni accolte nella fase preconstituente e soluzioni trasfuse nel testo costituzionale trova quindi la sua ragione d'essere nel fatto che su di esse confluirono i grandi partiti di massa perché in queste trovarono maggiori garanzie per affrontare l'incognita delle elezioni politiche del 18 aprile 1948.

3. L'ordine del giorno Perassi: il rifiuto della forma di governo presidenziale e la ricerca di meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo

Il referendum istituzionale sancì la vittoria della Repubblica spazzando via il clima d'incertezza che aleggiava sulla Commissione Forti e prese avvio la fase di scrittura della Carta costituzionale con l'elezione dei 556 membri dell'Assemblea costituente.

Le elezioni del 2 giugno 1946 consacrarono il successo elettorale dei partiti di massa e la DC divenne il primo partito con il 35,21% di voti e 207 seggi; lo PSIUP, secondo partito con il 20,68% di voti e 115 seggi, il PCI, terzo partito con il 18,93% di voti e 104 seggi. L'elezione dell'Assemblea costituente decretò pertanto il superamento dei partiti elitari, e quindi del partito d'azione (che ottenne soltanto l'1,45% dei voti e 7 seggi su 556), l'unico partito che aveva messo al centro del proprio programma la repubblica presidenziale. Gli azionisti, nonostante la loro esiguità numerica, dettero comunque un contributo importante alla stesura della nuova Carta costituzionale, fin dai lavori della "Commissione dei 75", incaricata di preparare il progetto di Costituzione. Infatti, il non essere il partito d'azione un partito di massa, non avere la possibilità di uscire vittorioso dalle elezioni politiche del 1948 (cui poi ovviamente non partecipò in quanto ormai sciolto) permise agli azionisti di avere una visione presbite, di lungo periodo, di guardare lontano senza l'assillo del momento contingente, senza cioè doversi preoccupare dell'esito delle assai prossime elezioni politiche, che si sarebbero svolte il 18 aprile 1948. E fu soprattutto Calamandrei a contribuire in maniera decisiva ai lavori della seconda sottocommissione, inizialmente caldeggiando il modello presidenziale, in seguito sostenendo perlomeno l'introduzione di strumenti di stabilizzazione dell'esecutivo.

I partiti di massa invece dovevano fare i conti con le elezioni

politiche; nel cercare soluzioni per la forma di governo italiana, non potevano quindi sottovalutare l'eventualità che le forze avversarie avrebbero potuto vincere le elezioni e andare al potere.

Per queste ragioni la forma di governo su cui confluì la scelta dei grandi partiti fu la forma di governo parlamentare, modello che dava maggiori garanzie sia alla DC che ai partiti di sinistra: nel Parlamento si sarebbero sedute infatti sia le forze di maggioranza che di minoranza, sia coloro che sarebbero usciti vincitori dalle elezioni politiche sia coloro che ne sarebbero usciti sconfitti. La forma di governo parlamentare poteva andare dal modello assembleare (con il Parlamento unico titolare dell'indirizzo politico) ad un modello con meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, cotitolare dell'indirizzo politico. Anche il sistema elettorale su cui confluì la scelta sia dei partiti di massa che dei partiti minori fu quello proporzionale, che doveva essere secondo la DC con correttivi o secondo il PCI proporzionale puro, proposta quest'ultima decisamente minoritaria nella fase preconstituente, ma che divenne quella alla fine vincente.

Al fine di elaborare un progetto di Costituzione, l'Assemblea costituente nominò dunque al suo interno un organo ristretto "la Commissione per la Costituzione", composta da 75 deputati scelti in rappresentanza proporzionale dei gruppi, assicurando la presenza anche di quelli dal limitato peso numerico. La Commissione si suddivise poi in tre sottocommissioni (la prima sui diritti e doveri dei cittadini, la seconda sull'organizzazione dello Stato, la terza sui rapporti economici) e con riferimento alla forma di governo, in sede di seconda sottocommissione, fu conferito il compito di predisporre due relazioni di inquadramento al democristiano Mortati e al repubblicano Conti.

Mortati sulla scia della tesi già espressa in seno alla "Commissione Forti", a fronte dell'elevato numero di partiti, sostenne l'opportunità di introdurre un modello misto (parlamentare e direttoriale), cioè di una forma di governo parlamentare in cui la stabi-

lità di governo fosse assicurata dalla durata dell'esecutivo per almeno due anni (subendo in tal modo le suggestioni della forma di governo direttoriale svizzera nella quale l'esecutivo ha durata fissa di quattro anni). Solo nell'ipotesi di contrasto tra Parlamento e Governo, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto procedere alla revoca del Governo o allo scioglimento delle Camere. La relazione di Conti, anch'essa sui meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, s'incentrò invece sui *quorum* necessari per la presentazione e la votazione della mozione di sfiducia.

A seguito delle due relazioni, il 4 settembre 1946 fu presentato da Tommaso Perassi un ordine del giorno nel quale, dopo aver spiegato le ragioni della scelta del modello parlamentare, che meglio si adattava ad un tessuto segnato dalla complessità derivante dalla forte contrapposizione ideologica, si evidenziava la necessità d'individuare meccanismi istituzionali idonei a garantire le esigenze di stabilità del governo e evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

Su tale ordine del giorno il 5 settembre si aprì un ampio dibattito che s'incentrò proprio sui meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo e mise in luce come non solo il partito d'azione, ma anche i grandi partiti di massa avessero inevitabilmente al proprio interno diverse anime che comunque vennero a compattarsi al momento della votazione. Gli azionisti continuarono, nell'intervento del 5 settembre, a invocare la repubblica presidenziale, perché vedevano in essa il migliore strumento di rafforzamento dell'esecutivo, vero obiettivo dei membri della sottocommissione, e soprattutto un efficace mezzo per andare verso il bipolarismo, superando il multipartitismo ritenuto la causa principale dell'instabilità di governo (CALAMANDREI). Ma vi fu anche chi nelle fila azioniste, come Lussu, pur favorevole alla forma di governo presidenziale, in presenza di un tessuto sociale e politico disomogeneo come quello italiano, votò a favore del regime parlamentare.

D'altro canto, in seno alla democrazia cristiana, che aveva

sempre guardato alla forma di governo parlamentare, vi era Tosato che, ritenendo strumentali i temuti rischi di cesarismo, minacciò di schierarsi a favore del regime presidenziale se non fossero stati introdotti seri meccanismi di stabilizzazione e propose un meccanismo di sfiducia costruttiva, in base alla quale la sfiducia all'esecutivo può essere votata soltanto se contestualmente viene scelto un altro governo in sostituzione di quello sfiduciato (anticipando la soluzione accolta nel 1949 dalla Costituzione tedesca). Così come i democristiani Vanoni e Bulloni guardavano con favore al regime presidenziale se non fosse stata assicurata la stabilità dell'esecutivo mediante meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Anche tra i liberali non mancarono interventi favorevoli a rafforzare l'esecutivo, come ad esempio Einaudi, che tuttavia non si soffermò sull'alternativa modello parlamentare inglese o modello presidenziale statunitense, ritenendoli per molti aspetti assimilabili (anticipando le riflessioni che saranno sviluppate da Duverger su Stati Uniti e Gran Bretagna, equiparabili in quanto democrazie immediate) e preferì richiamare l'attenzione sul sistema elettorale con collegio uninominale, come strumento per garantire la stabilità dell'esecutivo. E infine Bozzi, pur favorevole alla forma di governo parlamentare, tra i correttivi da introdurre ad essa, sostenne la necessità di prevedere un Capo dello Stato eletto da un collegio speciale, in posizione d'indipendenza dalle Camere e con il compito di «supremo moderatore» della vita politica del paese.

Persino in seno al partito comunista che non sembrava interessato alle istanze di rafforzamento dell'esecutivo e pertanto aveva da sempre guardato alla forma di governo assembleare, non mancarono deputati con posizioni difficilmente assimilabili: basti pensare alla posizione di La Rocca, ispirata al pensiero di Rousseau, che voleva concentrare nell'assemblea rappresentativa sia il potere legislativo che il potere esecutivo, e a quella di Amendola, strenuo sostenitore della razionalizzazione attraver-

so il libero gioco delle forze politiche. Amendola non sottovalutava, infatti, l'importanza della stabilità di governo, ma non credeva utile a tal fine l'introduzione di meccanismi di stabilizzazione. Per garantire la stabilità bastavano partiti forti e una forma di governo parlamentare che permettesse «l'adeguamento della situazione governativa allo sviluppo della situazione politica del paese»; soluzione quest'ultima che finirà per prevalere in Assemblea costituente.

L'ordine del giorno Perassi fu comunque approvato e in esso si legge testualmente che la seconda sottocommissione «ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

Anche Calamandrei, fautore di una forma di governo ad esecutivo forte in grado di dare il via alle riforme economico-sociali, di lì a pochi giorni chiarì il suo pensiero: il modello di riferimento era la forma di governo parlamentare inglese, il modello Westminster, perché bisognava trovare una forma di governo che ovviasse ai pericoli d'instabilità di una democrazia alla quale mancava «la valvola equilibratrice dei due partiti». Nel cercare una soluzione di ricomposizione del multipartitismo italiano in due blocchi, uno riformista e l'altro conservatore, non era pertanto indispensabile introdurre nel nostro paese il regime presidenziale statunitense, bastava guardare al modello Westminster, una forma di governo parlamentare, caratterizzata da un sistema bipartitico e da un esecutivo forte, espressione del partito emerso vincitore dalle urne; anche se non si nascondeva che in Italia mancavano, e forse sarebbero mancate a lungo, le premesse politiche per garantire il funzionamento di un governo parlamentare basato su un partito di maggioranza. Tra i meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo Calamandrei indi-

cava quindi, in primo luogo, il piano o programma elettorale, grazie al quale si favoriva l'aggregazione coalizionale di più forze politiche, ritenendosi al momento meno rilevante l'indicazione elettorale del futuro primo ministro.

4. Il superamento dell'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo e la valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato: a) il Comitato di studio

Tre mesi dopo l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, nel dicembre 1946, iniziò la discussione dell'articolato sul Capo dello Stato e sul Governo, ma il clima politico era ormai mutato non solo nel panorama internazionale per le conseguenze della "guerra fredda", bensì anche sul fronte interno con la progressiva sfaldatura della compagine di governo espressione dei CLN, che condusse alla crisi della primavera del 1947 con l'uscita delle sinistre dal Governo. I partiti cominciarono dunque a convergere, fugando le ultime riserve, intorno ad una forma di governo meno razionalizzata possibile per non rendere troppo forte l'esecutivo, il cui colore politico non riuscivano ancora ad intravedere, stante l'incertezza dell'esito delle future elezioni politiche.

Nell'articolato predisposto dal Comitato di studio, formato tra gli altri dai deputati Bozzi, La Rocca e Tosato non furono tuttavia abbandonate le istanze di razionalizzazione e ci si orientò verso una forma di governo alla Westminster dando importanza al programma di governo, sulla scia delle suggestioni, tra gli altri, di Calamandrei. Ma a differenza della soluzione proposta da Calamandrei che metteva l'accento su un programma da sottoporre agli elettori e sulla base del quale ottenere il consenso elettorale, il programma elettorale diviene uno strumento di coagulazione delle forze politiche da elaborare a seguito del risultato elettorale: Mortati sosteneva, infatti, che per accorpare le

forze politiche non si potesse procedere a forzature elettorali.

Già in questa fase, tuttavia, non solo si continuò a porre l'attenzione sulle esigenze di stabilizzazione, ma s'iniziò anche a puntare sulla valorizzazione del ruolo del Capo dello Stato. L'articolato vide nel Presidente della Repubblica una figura di garanzia, un contrappeso all'interno della forma di governo parlamentare, caratterizzata da una maggioranza che esprimeva un esecutivo a forte supremazia del Presidente del Consiglio, unico responsabile della politica generale del Governo. Il ruolo del Capo dello Stato veniva rafforzato mediante un potere non vincolato di scioglimento delle Camere, previo il parere dei presidenti delle stesse, e attraverso la previsione dell'elezione parlamentare con la partecipazione dei rappresentanti regionali, espressione quindi di quelle autonomie locali alle quali il garante dell'unità nazionale doveva essere ricollegato.

I tentativi diretti ad ampliare i poteri del presidente incontrarono, tuttavia, la ferma opposizione dei comunisti, che ammettevano come soluzione percorribile soltanto un Capo dello Stato eletto dal Parlamento e, nel caso di elezione diretta – ipotesi che respingevano comunque con fermezza –, che fosse affiancato da un Consiglio supremo della Repubblica di nomina parlamentare. Sul punto i comunisti ottennero un indubbio successo perché prevalse la soluzione dell'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica (seduta del 21 gennaio 1947), ma, come vedremo, la battaglia sulle modalità di elezione non era ancora terminata, continuando anche negli ultimi mesi di discussione del testo costituzionale (ottobre 1947). I comunisti ottennero poi un'ulteriore vittoria sul fronte della mozione di sfiducia al Governo, poiché passò la loro proposta di farla votare anche dalle singole Camere; il Comitato di studio avrebbe voluto invece che fosse votata a Camere riunite, quale meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo, capace, secondo Tosato, di non far rimpiangere la repubblica presidenziale.

Furono invece respinte le proposte dei comunisti ispirate al sistema di scioglimento previsto nella costituzione francese della IV Repubblica e volte a limitare il potere presidenziale di scioglimento delle Camere, così come le proposte miranti alla designazione del Presidente del Consiglio ad opera dell'assemblea nazionale, relegando la nomina ad opera del Presidente della Repubblica alla presa d'atto della scelta già compiuta (seduta del 13 gennaio 1947). Al posto della designazione assembleare i comunisti si accontentarono di consultazioni cui il Capo dello Stato avrebbe dovuto procedere prima della nomina; precisazione quest'ultima che comunque non compare nel progetto della "Commissione dei 75".

5. (segue): b) la soluzione accolta in Assemblea costituente: dalla modellistica costituzionale alla rivincita della logica politica

Con il trascorrere dei mesi, l'attività del Comitato divenne sempre meno significativa a causa soprattutto del deteriorarsi dei rapporti tra le forze politiche; le sinistre erano ansiose di chiudere la fase costituente per correre alle urne e battere l'esecutivo a guida di De Gasperi, responsabile di aver determinato la rottura del patto istituzionale di governo tra le forze politiche del CLN, patto che avrebbe dovuto continuare per tutto il tempo necessario a scrivere la nuova Costituzione repubblicana.

Nel dibattito in Assemblea costituente, la modellistica costituzionale che aveva impegnato la Commissione Forti, la Commissione dei 75 e il Comitato di studio, venne pertanto accantonata per lasciare il passo alla logica politica, con il suo *favor* verso la fluidità nei rapporti tra organi costituzionali. La ragione partitica divenne la vera "domina" del dibattito sulla forma di governo in Assemblea costituente e le uniche scintille di rinnovamento brillarono per il Capo dello Stato.

Si cercò infatti di recuperare terreno sul versante delle innovazioni attraverso gli organi di garanzia, Presidente della Repubblica e Corte costituzionale, e più in generale attraverso le autonomie territoriali quali contropoteri alla centralità statale.

Le modalità di elezione del Presidente della Repubblica animavano ancora il dibattito in Assemblea costituente e le istanze a favore dell'elezione diretta non erano ancora sopite. All'interno della stessa DC non vi era uniformità di vedute neppure quando ormai si era alla stretta finale sul testo da approvare, anche se la posizione di Ruini (volta a ribadire l'opportunità dell'elezione diretta del Capo dello Stato «in modo da ristabilire di fronte al Parlamento, l'altro pilone del regime di gabinetto»), era decisamente minoritaria, tenuto conto che la maggioranza convergeva sull'elezione indiretta. Già il democristiano Clerici si era soffermato sui rischi di cesarismo, rievocando l'esperienza di Weimar, e aveva sottolineato che il baricentro del potere dovesse essere il Parlamento visto che «il Capo dello Stato, re o presidente che sia, non ha in qualsiasi regime parlamentare alcuna responsabilità».

Tuttavia, Tosato volle ribadire che la forma presidenziale era stata scartata non tanto per i rischi di cesarismo, ma perché non adattabile alla realtà italiana, caratterizzata da multipartitismo e bisognosa pertanto di un esecutivo coalizionale. Esprime inoltre timori che la prevista elezione a maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio potesse aggiorare il presidente alla maggioranza di governo e ripropose di conseguenza la soluzione dell'elezione diretta, rivelando le sue preferenze presidenzialistiche di stampo weimariano già espresse nel Comitato di studio.

L'elezione diretta del Capo dello Stato non aveva comunque alcuna chance di successo, non solo perché non gradita alla maggioranza degli esponenti democristiani, ma anche per la ferma opposizione dei comunisti, che – come si è detto – già in sede di Comitato di studio avevano chiesto di affiancare al pre-

sidente eletto direttamente dal popolo un consiglio supremo della repubblica, di nomina parlamentare. Inoltre l'esplicita garanzia della partecipazione all'elezione presidenziale dei rappresentanti regionali, finì per mettere a tacere anche alcune perplessità espresse sull'elezione esclusivamente parlamentare.

Maggiori chances di successo ebbero invece i tentativi volti a rafforzare i poteri del Capo dello Stato, soprattutto il potere di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento delle Camere, che appagavano in parte anche coloro che non volevano rinunciare a stabilizzare il potere esecutivo, riallacciandosi al modello monarchico-dualistico di stampo liberale.

I partiti di sinistra d'altro canto, si opponevano strenuamente al rafforzamento dei poteri del Presidente della Repubblica tanto che alla fine ne verrà fuori una figura ambigua, dotata sì di poteri di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere, ma con il contrappeso dell'obbligo di controfirma di tutti gli atti presidenziali da parte dei ministri proponenti o competenti come requisito di validità degli stessi. Un presidente quindi con amplissimi poteri, ma non in grado di porre in essere atti giuridicamente efficaci senza il concorso del governo, tanto da far dire a Vittorio Emanuele Orlando, nella seduta del 23 ottobre 1947, che il presidente diventava più fantoccio del Re che era già fantoccio, se non fannullone, *fainéant*.

La risposta di Ruini a tale rilievo pose l'accento proprio sul fatto che la forma di governo parlamentare cui guardava Orlando era una forma dualista basata su due piloni: uno era il re, l'altro il Parlamento e «tra i due piloni si lanciava l'arco di ponte del Gabinetto». Ma nella forma di governo parlamentare cui si guardava in Assemblea costituente il pilone del re era «definitivamente e irresistibilmente caduto» e occorreva sostituirlo, perché era necessario avere un Capo dello Stato, che doveva «fra l'altro reggere uno dei lati dell'arco di ponte». Tale forma di governo parlamentare era quindi qualcosa di diverso dal «tipo storico caro all'onorevole Orlando», perché tutte le sue fonamen-

ta erano «ormai nella sovranità popolare; anche il pilone del Capo dello Stato». Del resto, tale forma ha varie realizzazioni storiche e, caduto il re, non si voleva concentrare tutto il potere nel Parlamento, ma introdurre un «sistema di equilibri e contrappesi [...] fra i poteri che attingono alla fonte del popolo, esso sì sovrano».

Ruini sembra quindi riallacciarsi alla forma di governo parlamentare “a prevalenza del Capo dello Stato” riconducibile alla forma dualistica, in cui il Capo dello Stato continua ad essere un pilone che regge i due archi di ponte, sebbene la sua legittimazione risieda ormai nella sovranità popolare. Tanto che conformemente a questa visione, come si è visto, fino all’ultimo sostenne coerentemente l’opportunità dell’elezione diretta del Capo dello Stato.

La finestra aperta verso una forma dualistica sembra tuttavia subito richiusa se con riferimento ai rapporti tra Governo e Presidente, volle ribadire come il “caposaldo” da tenere fermo fosse che «il Capo dello Stato non è Capo del Governo, anche se, nella sua qualità di supremo regolatore, ha esplicazione di rapporti più continuativi con l’esercizio della facoltà di governo»; rapporti che, a differenza della forma presidenziale nordamericana, «avvengono con la irresponsabilità del Capo dello Stato e con la responsabilità dei membri del Governo».

Allo scopo di rendere irresponsabile giuridicamente il Presidente della Repubblica per gli atti da questi posti in essere nell’esercizio delle sue funzioni e nel trasferire al tempo stesso la responsabilità al Governo, si introdusse l’obbligo di controfirma ministeriale di tutti gli atti presidenziali. In Assemblea costituente le diverse forze politiche, in particolare di centro e di sinistra, finirono quindi per convergere sulla tesi che voleva tutti gli atti presidenziali soggetti a controfirma, in quanto categoria unitaria, a fronte di proposte volte a differenziare tra atti soggetti a controfirma e atti non soggetti a controfirma. Saranno poi le ricostruzioni dottrinali a individuare una serie di poteri presidenziali

che si estrinsecano in atti che non necessitano di controfirma (CHELI).

Con riferimento ai rapporti tra potere legislativo e presidente, Ruini aveva invece sottolineato che il presidente come Capo dello Stato, regolatore dei poteri, non potesse far parte del potere legislativo, alla pari del Parlamento, ma potesse rinviare le leggi con messaggio motivato da intendersi come un invito alle Camere a riflettere e non come veto definitivo all'entrata in vigore della legge, secondo l'emendamento presentato da Bozzi (che inizialmente aveva chiesto che al presidente fosse attribuita la potestà di sanzione regia, proposta non approvata).

Con riferimento al potere di scioglimento delle Camere, finì per prevalere la posizione di coloro che volevano tale potere non vincolato, salvo i pareri dei presidenti delle due Camere (art. 88 Cost.). Non fu infatti accolto l'emendamento presentato, tra gli altri, dal socialista Carpano Maglioli volto ad introdurre limiti oggettivi al potere di scioglimento per impedirne l'abuso da parte del presidente.

In un intervento di pochi giorni precedente alla seduta del 23 ottobre, Ruini aveva, comunque, sostenuto essere il potere di scioglimento un atto sostanzialmente presidenziale, perché la controfirma in questo caso assumeva il valore di mero riscontro di legittimità formale e per correttezza non andava negata, tanto che il presidente avrebbe potuto nominare governi finalizzati allo scioglimento.

Infine, sempre secondo Ruini, oltre ai poteri espressamente attribuiti in Costituzione, al presidente sarebbero state attribuite «funzioni meno definite e perciò più ampie, di persuasione, di equilibrio, di supremo arbitrato» che avrebbero potuto «essere utilissime al paese».

In sintesi, sfumata l'elezione diretta, al Capo dello Stato vennero attribuiti importanti poteri all'interno della forma di governo parlamentare, quali nomina del Presidente del Consiglio e su proposta di questi, i ministri (art. 92 Cost.); promulga-

zione della legge e, se del caso, rinvio alle Camere per un riesame (artt. 73 e 74 Cost.); potere non vincolato di scioglimento delle Camere, salvo i pareri dei presidenti delle due Camere (art. 88 Cost.). Venne, inoltre, sancito l'irresponsabilità del Capo dello Stato e la responsabilità dei membri del Governo: gli atti del presidente non sono infatti validi se non sono controfirmati dal ministro proponente o competente, che se ne assume la responsabilità (art. 89 Cost.).

Il dettato costituzionale ha dunque attribuito al Presidente della Repubblica sia poteri d'intermediazione politica (formazione del Governo e scioglimento delle Camere), sia poteri d'influenza (messaggi formali ed anche esternazioni), sia poteri di garanzia e controllo (promulgazione delle leggi ed altre attribuzioni); poteri così elastici che hanno fatto del Presidente della Repubblica «la più enigmatica e sfuggente tra le cariche pubbliche previste dalla Costituzione» (PALADIN).

La figura del Presidente della Repubblica potrebbe pertanto sembrare una sorta di sintesi forzata tra il custode della Costituzione secondo il modello di Weimar, da intendersi come assetto costituzionale in senso sostanziale o materiale (SCHMITT), e un potere neutro e di garanzia (CONSTANT), e per questo una figura dai poteri elastici, per così dire “a fisarmonica”, se non una figura “ambigua”, anche a causa dell'istituto ambivalente della controfirma.

Le parole di Tosato, tuttavia, che ben sintetizzano quale sia il ruolo del Presidente della Repubblica e soprattutto quali siano la posizione e le funzioni che i Costituenti hanno voluto attribuirgli, sembrano propendere per un ruolo di garanzia che si espande nei momenti di crisi del sistema: un «organo che non concorre a determinare positivamente e sostanzialmente le decisioni politiche del Governo, e d'altra parte non è nemmeno un organo puramente decorativo, con funzione simbolica, se teniamo presente che secondo questa nostra Costituzione, il Presidente ha compito fondamentale, sebbene non esclusivo – è prevista infatti la Corte

costituzionale – di salvaguardare e di tutelare l'osservanza della Costituzione nello svolgimento dell'attività degli organi costituzionali». Un ruolo dunque che si espande nei momenti di crisi, senza peraltro giungere ad assumere la funzione di «supremo reggitore dello Stato» che, secondo la nota ricostruzione di Esposito, nei momenti di crisi istituzionale possa esercitare poteri straordinari anche al di fuori delle norme costituzionali (attribuendo pertanto implicitamente al presidente poteri *extra ordinem* che l'art. 48 della Costituzione di Weimar attribuiva al presidente tedesco).

Tuttavia, qualunque lettura del ruolo del presidente non può prescindere, tenuto conto dei poteri formali molto ampi che la Costituzione gli attribuisce, dall'esame del concreto atteggiarsi del sistema politico istituzionale e dal grado di stabilità politica insito nel sistema. Solamente un'indagine ricostruttiva dell'evoluzione del contesto politico-istituzionale, in cui il presidente si trova ad operare, è in grado di mettere in luce come il ruolo del Capo dello Stato ne risenta profondamente: a fronte di maggioranze governative stabili, si manifesta la natura di potere neutro, nell'accezione di Constant. L'instabilità politica apre all'azione di moderazione e di stimolo nei confronti dei poteri titolari della funzione d'indirizzo politico e mostra un Capo dello Stato in grado di rimuovere esorbitanze e inerzie al fine di rendere concretamente operativo il sistema di pesi e contrappesi delineato in Costituzione. Sullo sfondo, nei momenti di crisi politico-istituzionale, riappare e si riespande un regime parlamentare a prevalenza del Capo dello Stato, tendente al dualismo tipico dei periodi di transizione o di assestamento delle forze politiche (MORTATI).

Con questa chiave di lettura, come vedremo, si riescono ad inquadrare, ad esempio, le aspettative di Bracci e Calamandrei nei confronti della presidenza Gronchi quale impulso all'attuazione della Costituzione, di fronte all'inerzia dei partiti di governo, e più recentemente il ruolo svolto da Scalfaro e Napolitano nel momento di profonda crisi del sistema politico istituzionale.

Alcuni spunti bibliografici per approfondire

Sul clima politico in cui fu scritta la Costituzione:

- R. DE FELICE, *Il rosso e il nero*, a cura di P. Chessa, Baldini & Castoldi, Milano, 1995 (la citazione è tratta da p. 108).
- A. LEPRE, *Storia della prima Repubblica. L'Italia del 1943 al 2003*, il Mulino, Bologna, 1993, p. 12 ss.
- G. MAMMARELLA, *L'Italia contemporanea. 1943-1998*, il Mulino, Bologna, 1998, spec. parte I, cap. 3 "Gli anni cruciali: 1945-1948".
- C.H. MCILWAIN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, Ithaca, Cornell University Press, New York, 1940, 2^a ed. 1947, trad. it. *Costituzionalismo antico e moderno*, il Mulino, Bologna, 1990, spec. il cap. VI.
- P. SCOPPOLA, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, il Mulino, Bologna, 1980, p. 77 ss.
- G. SPADOLINI, *Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in G. AMATO-L. ELIA-N. IOTTI-G. SPADOLINI, *Quattro lezioni sulla Costituzione*, il Mulino, Bologna, 1989, p. 11 ss.

Con riferimento alla scelta sulla forma di governo e ruolo del Capo dello Stato nella fase precostituente:

- M. PERINI, *Le regole del potere: primato del Parlamento o del Governo?*, Giappichelli, Torino, 2009, p. 58 ss.

Sui programmi dei partiti e la "Commissione Forti":

- G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1989, p. 39.

Sulle ragioni della scelta del partito d'azione a favore del regime presidenziale:

- P. BARILE, *Orientamenti per la Costituente*, La Nuova Italia, Firenze, 1946, p. 67 ss.
- G. PISCHEL, *Sistemi elettorali e stabilità di Governo*, in *Stato moderno*, 1945, n. 14, pp. 155-156;
- P. VITTORELLI, *Una repubblica senza equivoci*, in *L'Italia libera*, 9

aprile 1946. Il programma del partito d'azione per la Costituente può leggersi in *L'Italia libera*, 7 aprile 1946.

Su una posizione intermedia tra scelta parlamentare e scelta presidenzialistica che tuttavia veda nell'articolazione territoriale del potere un contrappeso al governo centrale:

G. DE RUGGIERO, *Repubblica presidenziale o repubblica parlamentare*, in *La Nuova Europa*, 1945, n. 36, p.1, ora in C. GENNA, *Guido de Ruggiero e «la Nuova Europa». Tra idealismo e storicismo*, Franco Angeli, Milano, 2010, spec. pp. 206-207.

Sulla proposta del PSIUP, sulla scia della tesi sostenuta da Giannini:

M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino dell'Istituto degli Studi Socialisti*, II, n. 7, 11 aprile 1946, ora in ID., *Scritti*, Giuffrè, Milano, 2002, vol. II, p. 725 ss. Per un Capo dello Stato collegiale, ancorché con una composizione diversa rispetto a quella proposta da Giannini, v. A. OLIVETTI, *Un presidente o un consiglio*, in *Avanti!*, 22 giugno 1946. Sul pensiero di Giannini v. M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in A. BURATTI-M. FIORAVANTI, *Costituenti ombra*, Carocci, Roma, 2010, p. 257 ss. Sull'incontro tra il progetto teorico di Olivetti e la cultura giuridica di Giannini v. A. BURATTI, *Ivrea. Adriano Olivetti e L'ordine politico delle Comunità: un progetto scomodo in cerca di interlocutori*, *ivi*, p. 98 ss., spec. p. 102 ss.

Sulla proposta del PRI v. la Relazione Belloni:

Sul progetto della Costituzione repubblicana dello Stato al XVIII congresso nazionale del Partito repubblicano, 9-11 febbraio 1946, Pri, Roma, 1946, p. 77, citato da G. AMATO-F. BRUNO, *op. cit.*, p. 47, nt. 34.

Sull'intervento di Mortati a favore dell'introduzione di limiti al potere di scioglimento presidenziale:

Seduta del 15 maggio 1946, (verbale n. 30), pubblicata in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana, I lavori preparatori della «Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)»*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 580.

Sullo scarso peso della “Commissione Forti” sui lavori della Assemblea costituente

A. PIZZORUSSO-L. VIOLANTE, *Introduzione*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 28.

Sull'ordine del giorno Perassi e sul rifiuto della forma di governo presidenziale:

G. ELIA, (voce) *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, p. 634 ss., 1970 e Id., *Relazione generale*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 44.

Sull'intervento di Mortati nella seconda sottocommissione:

Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto sommario, seduta di martedì 3 settembre 1946, in CAMERA DEI DEPUTATI SEGRETARIATO GENERALE (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, p. 898.

Sull'intervento di Conti nella Seconda sottocommissione, seduta di martedì 4 settembre 1946, *ivi* p. 911.

Per gli interventi, nell'ampio dibattito sull'ordine del giorno Perassi:

Calamandrei, in *Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione*, cit., seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 933 ss.; Lussu, *ivi* p. 930 ss.; Tosato, *ivi* p. 936; Vanoni e Bulloni, *ivi*, seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 943; Einaudi, *ivi*, seduta di mercoledì 4 settembre 1946, p. 911 ss.; Bozzi, *ivi*, seduta di giovedì 5 settembre 1946,

pp. 929-930; La Rocca, *ivi*, p. 928 e Amendola, *ivi*, p. 939.

Sul punto vd. A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, spec. cap. V, che sottolinea che delle due raccomandazioni di Perassi fu disattesa quella relativa alle degenerazioni del parlamentarismo.

Sulle democrazie immediate:

M. DUVERGER, *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, A. Colin, Paris, 1950; ID., *Les partis politiques*, A. Colin, Paris, 1951; ID., *La monarchie républicaine*, R. Laffont, Paris, 1974, p. 109 ss.; sulle aperture di V.E. Orlando alla luce delle riflessioni di Duverger, v. V.E. ORLANDO, *Sui partiti politici. Saggio di una situazione scientifica e metodica*, in *Scritti di sociologia e politica in onore di Luigi Sturzo*, Zanichelli, Bologna, 1953, p. 603 ss. Nella dottrina italiana v. anche S. GALEOTTI, *Alla ricerca della governabilità*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 113 ss.

Sul modello Westminster come modello di riferimento di Calamandrei:

P. CALAMANDREI, *Valore e attualità della Repubblica presidenziale*, in «L'Italia libera», 19 settembre 1946, ora in *Scritti e discorsi politici* (a cura di Bobbio), vol. I*, La Nuova Italia, Firenze, 1966, p. 276 ss. Sul pensiero di Calamandrei con riguardo alla forma di governo v. S. MERLINI, *Piero Calamandrei e la ricostruzione della democrazia in Italia*, in ID. (a cura di), *Piero Calamandrei rettore dell'Università di Firenze*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 21 ss., spec. p. 30 ss.; D. RAVENNA, *La Repubblica presidenziale nel pensiero di Calamandrei*, in *Piero Calamandrei e la costruzione dell'Italia repubblicana*, Quaderni del Circolo Rosselli, 1987, fasc. 4, p. 97 ss.

Sulle ragioni della scelta del sistema elettorale proporzionale:

A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 5 ss.; G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario, del principio maggioritario*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 178 ss.; G. PITRUZZELLA, *sub artt. 92-93*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, (a cu-

ra di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, Soc. ed. Il Foro italiano, 1994, p. 202 ss.

Sul Comitato di studio:

- S. BOVA, *La formazione della Carta costituzionale nel «Comitato di redazione»*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1979, p. 342.

Sulla soluzione accolta in Assemblea costituente:

- G. AMATO-F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente*, cit., 81 ss.

Sul dibattito in Assemblea costituente, in particolare gli interventi di:

- M. BOZZI, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, *ivi*, p. 3476 ss.
 E. CARPANO MAGLIOLI, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, *ivi*, p. 3475.
 E. CLERICI, Seduta pomeridiana dell'11 settembre 1947, *ivi*, p. 2618.
 V.E. ORLANDO, Seduta del 22 ottobre e antimeridiana del 23 ottobre 1947, *ivi*, p. 3482 ss.
 M. RUINI, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, cfr. *Assemblea costituente*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, vol. IV, p. 1466.
 ID., Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, *ivi*, p. 3485 (corsivi miei).
 E. TOSATO, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, *ivi*, p. 3477ss.

Sulle diverse proposte in tema di potere presidenziale di scioglimento delle Camere:

- P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, vol. II, Milano, 1988, p. 30 ss.

Sul dibattito in seno all'Assemblea costituente in materia di controfirma:

M. RUINI, *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato*, in *Foro pad.*, 1952, IV, p. 17 ss.; C. ESPOSITO, *Capo dello Stato: Controfirma ministeriale*, Milano, Giuffrè, 1962; E. CHELI, *sub art. 89*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1983, p. 105 ss.

Sulla ambiguità della figura del Presidente della Repubblica delineata nel testo costituzionale:

L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, p. 237.

Sulla elasticità dei poteri e del ruolo del Presidente della Repubblica emergente dal modello costituzionale:

M. BRACCI, Lettera al Presidente Gronchi del 15/12/1958, pubblicata in *Studi Parlamentari* 1970, p. 23 ss., col titolo *Presidente e Presidenzialismo*,

In generale sul ruolo e sui poteri del Capo dello Stato, oltre agli scritti già richiamati, v. almeno:

sul Presidente come custode della Costituzione: C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, 1931, *Il custode della Costituzione*, trad. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981;

sul concetto di neutralità del potere del Capo dello Stato: B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs*, 1815, *Principi di politica*, trad. it. a cura di U. Cerroni, Editori Riuniti, Roma, 1982, 2^a ed., p. 64, nel senso che «la sua azione si applichi dovunque sia necessario che sia applicata, e perché essa sia preservatrice, riparatrice, senza essere ostile»;

sul ruolo del Capo dello Stato nei momenti di crisi: C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, VI, 1960, p. 237 ss.; G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo della crisi*, in ID. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del convegno di Messina-Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984, Giuffrè, Milano 1985,

457-469; ID., *Il presidente della Repubblica*, in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino 2009, p. 5 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1967, p. 556 ss.

Le parole di Tosato sono tratte dall'intervento nella seduta anti-meridiana del 23 ottobre 1947, cit., p. 3484. Sulla posizione di Tosato, v. G. AMATO-F. BRUNO, *op. cit.*, p. 81, che sottolineano come nei suoi interventi in Assemblea costituente riemerge «la mai sopita vocazione presidenzialistica e ripropone un “grande regolatore” che è, in realtà, di stampo wiemarano».

Capitolo Terzo

IL CAPO DELLO STATO NELLA «PRIMA REPUBBLICA»

1. Il centrismo e l'esercizio silenzioso dei poteri presidenziali

La rilevanza del contesto storico-politico, rende forse utile strutturare l'esame della figura presidenziale calandola nelle diverse fasi politico-costituzionali che hanno caratterizzato la nostra storia repubblicana, intendendo per fasi politiche-costituzionali quelle tendenze politiche-istituzionali programmatiche di lungo periodo (BONINI).

La prima di queste fasi è costituita dal cosiddetto "centrismo", cioè da quella tendenza, che trova i suoi antefatti nelle vicende della primavera del 1947 e si manifesta nell'assoluta prevalenza parlamentare di un solo partito, la democrazia cristiana, e nel suo leader De Gasperi, fino alle elezioni del 1953. Si tratta di una situazione per molti versi eccezionale e irripetibile, determinata dalle vicende successive e connesse all'inizio della c.d. "guerra fredda", quando la polarizzazione del sistema mondiale si ripercuote all'interno della politica italiana, facendo spostare molti voti dai partiti più piccoli ai due raggruppamenti maggiori, e - grazie sia all'*appealing* esercitato dagli Stati Uniti attraverso le sue proposte di ricostruzione, di cui la DC si fa portatrice, sia alle forti pressioni determinate

dalla mobilitazione del mondo cattolico – il partito di De Gasperi riesce a ottenere la maggioranza assoluta dei seggi nella prima legislatura repubblicana. È la stessa guerra fredda che fa emergere, a livello istituzionale, la *conventio ad excludendum* come accordo tra le forze di centro diretto a escludere la sinistra comunista e la destra postfascista dai governi nazionali, anche se non dalla gestione della cosa pubblica in generale. Si tratta di quel progetto, destinato a colorare la vita politica nazionale per molti decenni, di una tripartizione concettuale tra un centro, ago della bilancia, che si propone di dividere gli altri due blocchi, a destra e sinistra, per dialogare con i partiti minori ora dell'una ora dell'altra parte.

In questa fase politico-costituzionale, peraltro, è lo stesso sistema dei partiti a essere estremamente forte e vitale, nonostante sia nato da (relativamente) pochi anni. I partiti sono al loro apice funzionale, soprattutto i tre principali (DC, PCI, PSI: cfr. Galli). La loro diffusione a livello sociale e territoriale, sebbene attraverso meccanismi e sistemi diversi a seconda degli schieramenti, diviene pervasiva tanto da far ormai parlare anche in Italia di «partiti di organizzazione di massa», i quali cominciano fin da subito anche a penetrare l'apparato pubblico.

Di questi partiti, nelle elezioni per la prima legislatura, la DC, pur ottenendo la maggioranza assoluta dei seggi sia alla Camera (305 su 574) sia al Senato (130 su 237) e guidata da una sicura *leadership*, decide di perseguire il suo progetto di tripartizione del sistema politico e di costituire governi assieme a partiti minori vicini al centro. Si tratta di ripetere gli schemi compromissori della precedente fase, seppur escludendo le ali estreme, e di rifiutare uno schema dell'alternanza proprio delle democrazie decidenti.

Il contesto internazionale, la forza dei partiti e tra essi della DC, ancora non disarticolata dalle tensioni centrifughe delle divisioni interne, la forte *leadership* del partito di maggioranza, la *conventio ad excludendum* verso i partiti più radicali e

dunque verso i loro programmi di rinnovamento, oltre a diversi altri fattori che qui non è possibile esaminare, determinano l'ibernazione del modello costituzionale, sia dal punto di vista della forma di Stato, cioè del grande programma di riforma sociale iscritto nei primi 54 articoli della Carta, sia dal punto di vista della forma di governo, vale a dire di quei profili della razionalizzazione del modello parlamentare che, a dispetto di quanto approvato con l'o.d.g. Perassi, riguardano principalmente istituti e strutture estranee al circuito diretto Parlamento-Governo e, cioè, Corte costituzionale, Consiglio superiore della magistratura, referendum, regioni ed enti locali, Presidente della Repubblica.

Per quanto concerne quest'ultimo organo, l'ibernazione del modello costituzionale e delle sue potenzialità, comporta la sterilizzazione dei suoi poteri e del suo ruolo, la quale peraltro è anche assecondata sia dall'interpretazione prevalente emersa nel dibattito costituente sia da quelle convinzioni diffuse nell'opinione pubblica e evidenziate dai sondaggi al momento del referendum istituzionale.

La scelta del primo Presidente riflette chiaramente questo contesto ed esprime le linee di sviluppo politico-costituzionale destinate a sopravvivere a lungo, venendosi a plasmare per la prima volta in modo compiuto la materia costituzionale. La DC, proprio in attuazione del suo progetto tripolare, è orientata verso un esponente di un partito di minoranza, ma sono ragioni politiche discendenti dalla *conventio ad excludendum* e non preclusioni costituzionali che impediscono di far convergere i voti verso un candidato comune anche i comunisti, determinando quella convenzione che qualifica il Parlamento in seduta comune, con l'aggiunta dei delegati regionali, come un mero seggio elettorale e dunque incapace di ricevere candidature ufficiali e discutere sui possibili candidati e suoi loro programmi. Arrivati, infatti, alla fine del terzo scrutinio senza che né Carlo Sforza né De Nicola riescano a raggiungere la maggioranza dei 2/3, emer-

ge la candidatura di Einaudi che, per i suoi meriti alla Banca d'Italia e poi al Ministero del tesoro, sembrerebbe in grado di ricevere anche l'appoggio delle sinistre. Queste chiedono, prima di passare al quarto scrutinio, per il quale è necessaria la sola maggioranza assoluta, di poter sospendere la seduta «per dar modo ai gruppi di consultarsi» (richiesta on. Donati, appoggiata da on. Togliatti, in Seduta 11 maggio 1948, stenografico, 9), ma il netto rifiuto della DC, giustificato sulla base della considerazione che «qui non siamo una adunanza o un'assemblea, ma [...] siamo soltanto un seggio elettorale» (on. Dossetti, stenografico, 10), è in verità dovuto alla chiara e netta volontà della DC di impedire alle sinistre di concorrere all'elezione del nuovo Capo dello Stato. Il richiamo che l'on. Dossetti fa ai «termini della Costituzione» pare un'evocazione retorica o comunque uno dei molteplici significati enucleabili dalla Carta piuttosto che l'unico precetto ricavabile con certezza dal dettato costituzionale, il quale testualmente richiede la costituzione di una specifica assemblea, determinate maggioranze e lo scrutinio segreto (art. 83 Cost.). Quest'ultimo istituto, infatti, in via generale, non impedisce (artt. 70, 81, 88 e 98, Reg. Camera 1949; art. 83, comma 2, Reg. Senato 1949; artt. 50, Reg. Camera vigente e 109, Reg. Senato vigente) né aveva impedito nel passato regime liberale (artt. 65, comma 3, 88, 96 e 104, Reg. Camera 1900) l'espressione dei motivi del proprio voto, attraverso succinte dichiarazioni di voto.

La convenzione – forse oggi trasformata in vera e propria consuetudine – alla base della considerazione dell'assemblea deputata a eleggere il Capo dello Stato come mero seggio elettorale e che impedisce di fornirgli una chiara legittimazione politica iniziale, è dunque anche il frutto del contesto politico-istituzionale in cui si sono svolte le prime elezioni presidenziali.

La forza e la vitalità delle altre istituzioni repubblicane, in rapporto inversamente proporzionale con il peso del Capo dello Stato, e il contesto politico, culturale e istituzionale di questo

periodo fanno emergere, tra i diversi modelli possibili iscritti nelle disposizioni costituzionali, quello di un Presidente della Repubblica che, a prima vista, pare quasi un notaio, che agisce per garantire la Costituzione e il riparto delle funzioni da essa fissate, senza esercitare alcun potere politico attivo, ma al più controbilanciando quelli di Parlamento e Governo, allorché si pongano in stridente contrasto con la Carta, la quale, nelle parole dello stesso Presidente, «ha fatto tutore della sua osservanza» (Discorso successivo al giuramento in Parlamento, seduta 12 maggio 1948, Res. Sten., 18). L'aurea di organo imparziale e neutrale è anche favorita dal profilo personale di Einaudi e dal suo comportamento schivo. Vengono così congelati i poteri d'intermediazione politica (formazione del governo e scioglimento delle camere) e d'influenza (messaggi formali ed esternazioni). In particolare, tenuto conto della forza dei partiti e della compattezza della maggioranza attorno a De Gasperi, la capacità del Presidente di intervenire sul processo di formazione dei governi – tre se ne succedono in questa prima fase – è sostanzialmente neutralizzata.

Si manifestano, viceversa, quelli di garanzia e di controllo (promulgazione delle leggi, emanazione degli atti aventi forza di legge, autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, ecc.), in quanto operanti chiaramente come meccanismi non destinati a imprimere un moto politico, ma a regolare e trasmettere, frenandolo o arrestandolo, il moto da altri generato.

Il Capo dello Stato non rinuncia a svolgere quell'opera, tipica dei capi di Stato nei sistemi parlamentari, d'informazione, stimolo e consiglio o, per dirla con Bagehot, «the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn». Questo compito, Einaudi, lo svolge principalmente attraverso un continuo dialogo con il Governo (EINAUDI), che però rimane sconosciuto agli altri soggetti istituzionali e al paese in generale. Gli interventi del Capo dello Stato, infatti, si svolgono o in forma orale, a quattr'occhi con il diretto interessato, oppure con note

riservate inviate all'attenzione di un ministro o del Presidente del Consiglio, normalmente senza che di questi contatti venga data notizia all'esterno, in modo formale o informale. Il riserbo di Einaudi è tale che quando sente la necessità di indirizzare al popolo il suo pensiero, al di là degli interventi di etichetta, lo fa sotto pseudonimo (MAMMARELLA-CACACE).

Nel suo complesso, allora, il sistema che ne esce, con un Parlamento forte e, al suo interno, una maggioranza salda e guidata da un Governo condotto da un *leader* indiscusso, sembra funzionare secondo gli schemi tipici di un parlamentarismo monista, basato sul principio di maggioranza, anche se non dell'alternanza, che si è vista del tutto esclusa dalla *conventio ad excludendum*. Questo schema di funzionamento pare del tutto condiviso dallo stesso Capo dello Stato che vi si adegua attraverso i suoi concreti comportamenti, tanto da farlo ritenere sì garante, ma nell'accezione di garante dell'unità della maggioranza (BALDASSARRE-MEZZANOTTE). La maggior parte delle innovazioni introdotte nella Carta e di quei meccanismi di razionalizzazione della forma parlamentare, comprese le molteplici potenzialità espressive della presidenza della Repubblica, sono congelate per il rischio che si possano trasformare in altrettante breccie per l'ingresso delle forze di sinistra o delle loro legittime istanze nell'apparato pubblico. Parallelamente e correlativamente all'espressione parlamentare monista del sistema, si manifesta anche quell'«ostruzionismo di maggioranza» (CALAMANDREI 1953) il quale – sebbene sarà superato nelle sue espressioni più evidenti proprio per merito di un successivo Presidente – è tuttora iscritto nel codice genetico delle forze politiche che di legislatura in legislatura si sono alternate al potere senza aver mai dato compiuta attuazione a tutte le previsioni costituzionali, tra cui, tra l'altro, agli artt. 8 e 19, sul modo di porsi dello stato nei confronti del fenomeno religioso, all'art. 13, con riguardo alla funzione rieducativa della pena, all'art. 28, relativamente ad una piena ed effettiva responsabilità di tutti i funzionari pubblici,

all'art. 39, in tema di sindacati, all'art. 49, in materia di partiti politici, e via dicendo.

D'altronde, anche in questa prima fase costituzionale, il Presidente della Repubblica non è mai stato un *fainéant* e neppure, in verità, un mero notaio, come peraltro già si potrebbe desumere dalla consistenza del suo apparato servente.

Anzitutto, egli esercita ampiamente e autonomamente quei poteri di garanzia e controllo già richiamati, nonostante la previsione costituzionale sembrava stabilire che tutti i suoi atti dovessero avere un'origine governativa: l'art. 89 Cost., infatti, impone, per la validità di "tutti" gli atti presidenziali, la controfirma del ministro "proponente". In particolare, Einaudi ritiene un'attribuzione di sua iniziativa esclusiva il rinvio alle Camere delle deliberazioni legislative *ex art. 74, Cost.*; si considera competente a controllare ed eventualmente a rinviare atti aventi forza di legge e disegni di legge governativi (EINAUDI); dopo il «no» di Toscanini, riesce ad affermare, contro i tentativi del Governo e del Senato di appropriarsene, il monopolio presidenziale sulla scelta dei senatori a vita; probabilmente gioca un ruolo non secondario nella travagliata vicenda che porterà all'approvazione dell'art. 4, legge n. 87/1953, con cui si ridisegnano i rapporti tra Governo e Capo dello Stato, attribuendo a quest'ultimo, in via esclusiva, la scelta dei 5 giudici costituzionali di nomina presidenziale (BARTOLE), relegando la controfirma del ministro "competente" a un mero controllo successivo sulla decisione presidenziale.

In secondo luogo, peraltro, sembra possibile dubitare dell'assoluta imparzialità e apoliticità del Presidente in questa prima fase costituzionale, che, sebbene non si concretizzi mai nell'esercizio di specifiche attribuzioni, pare emergere fin dal discorso successivo al giuramento dove il riferimento ai valori liberali è assolutamente evidente, quando il Capo dello Stato individua nella Carta due principi cardine: la garanzia della persona umana contro l'onnipotenza dello Stato e la prepotenza

privata, da un lato, e «la maggiore uguaglianza possibile nei punti di partenza», dall'altro (Parlamento, seduta del 12 maggio 1948, Res. Sten., 18).

2. La transizione politica e l'emergere di un ruolo presidenziale autonomo

Il periodo che prende vita con le vicende legate all'avvio della II legislatura e che si chiude con il III Governo Fanfani è per molti versi estremamente significativo, tra l'altro, per l'emergere di un ruolo presidenziale ben distinto da quello che aveva caratterizzato i primi 5 anni della nostra storia repubblicana e che tuttora, però, costituisce il modello rappresentativo privilegiato dalla dottrina giuridica, dall'opinione pubblica e dalla cultura politica dominanti. Anche questa nuova modalità espressiva della presidenza della Repubblica è gran parte il frutto del contesto politico-istituzionale (internazionale e interno) del tempo, oltre che della personalità del secondo Capo dello Stato, cioè di quegli «accidents of personality», il cui rilievo nella ricostruzione di questo organo monocratico «rimane, ad ogni buon conto, innegabile» (RUGGERI, in RUGGERI 2011).

Gli equilibri politici emersi dalle prime elezioni per il Parlamento nazionale erano stati per molti versi eccezionali, dopati com'erano dalle apocalittiche evocazione di contrapposti fantasmi – il comunismo liberticida, da un lato, e il capitalismo che affama e incatena i deboli, dall'altro – che avevano spinto l'elettorato a esprimere un “voto utile” concentrandolo sui due maggiori schieramenti e permettendo così alla DC di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi nelle due Camere, senza però che ciò corrispondesse all'effettivo sentire della base elettorale, assai più frazionata.

Nel corso della I legislatura, accadono molte importanti cose, a livello internazionale e interno, che rendono la situazione

politica italiana estremamente fluida e destinata a rimanere tale per molti anni avvenire.

Alla fine degli anni '40, lo scacchiere mondiale è ormai definitivamente spartito tra Stati Uniti e URSS, la quale, dal 1949, possiede la bomba atomica, dando così avvio al c.d. «equilibrio del terrore». Le destre a livello internazionale avanzano, soprattutto a seguito dell'elezione del repubblicano Eisenhower - 34° Presidente americano - la quale seguiva a un clima di estrema tensione originato dalla campagna anticomunista avviata negli Stati Uniti dal senatore McCarthy e dal Tydings-Committee. La situazione americana ha immediate ripercussioni in Italia dove viene spedita l'ambasciatrice Claire Boothe Luce, strenua partigiana di questa campagna e che non lesina interventi nelle vicende politiche interne. Negli stessi anni, il Vaticano di Pio XII accentua il suo tradizionalismo e le sue spinte anticomuniste, realizzando un'ingerenza nella vita politica interna che viene parzialmente contenuta soprattutto grazie all'opera di De Gasperi, il quale, però, si giuoca la fiducia del Papa, quando si oppone al progetto di alleanza con le destre nelle amministrative dei primi anni '50.

Peraltro, questa situazione internazionale rimane estremamente mutevole nel corso degli anni '50. È proprio l'«equilibrio del terrore», infatti, che permette paradossalmente una dialettica politica relativamente più libera all'interno dei paesi occidentali, così come accadrà, anche nei paesi orientali, a seguito della morte di Stalin (1953) e della denuncia dei suoi crimini (1956), durante il XX Congresso del PCUS da parte di Chruščëv. Anche l'influenza del Vaticano - piccola, ma autorevolissima enclave all'interno del nostro territorio - muta nel corso degli anni '50 a causa delle profonde trasformazioni subite dalla società italiana, sempre meno disposta ad accettare e seguire acriticamente le indicazioni della Chiesa, come dimostra un famoso episodio legato alla condanna morale espressa dal vescovo di Prato contro due parrocciani, definiti «pubblici peccatori e

concubini», per aver contratto un matrimonio col solo rito civile e le seguenti reazioni della società, fino all'epilogo giudiziario della condanna dell'ordinario diocesano (ROMANO). Sul finire degli anni '50, poi, all'interno della stessa Chiesa si manifestano profondi mutamenti con la salita al soglio pontificio di Giovanni XXIII e il successivo Concilio Vaticano II.

L'allentamento della pressione esterna – sia da parte della Chiesa cattolica sia da parte delle superpotenze che ormai si spartiscono lo scacchiere mondiale, determinando una maggiore libertà di schieramento nell'elettorato nazionale – porta a una situazione di estrema fluidità a livello politico-istituzionale interno, che già si manifesta nei risultati delle elezioni amministrative del 1951-1952, che vedono un netto arretramento dei quattro partiti della coalizione di governo (DC, PLI, PRI e PSDI) e un incremento delle formazioni minori e dei partiti posizionati sulle ali estreme, che spinge il partito di maggioranza a tentare, con la c.d. «legge truffa» (legge 31 marzo 1953, n. 148), un colpo di mano – che non riuscirà – traghettando nella II legislatura una situazione partitica assai frazionata, con la DC che perde la maggioranza assoluta, ma mantiene la consistenza di partito di maggioranza relativa. Questa condizione d'incertezza dentro le aule parlamentari è oltremodo accentuata dall'uscita di scena della sicura *leadership* di De Gasperi all'indomani delle elezioni del 1953 e, soprattutto, dalla divisione in correnti sempre più influenti all'interno della DC, la quale viene così condizionata nella scelta degli schieramenti con i quali formare i governi. Ne consegue un alternarsi al governo di alleanze a destra e a sinistra, che caratterizzano questo periodo di transizione fino alla definitiva affermazione della formula di centro-sinistra nella successiva fase politico-costituzionale. Ancora maggiore instabilità viene impressa agli organi di indirizzo politico dalle vicende legate al terzo partito al vertice del sistema politico, cioè il PSI, il quale avvia il suo lento cammino che da fedele alleato del PCI – e dunque soggetto alla *conventio ad excludendum* – lo riavvi-

cinerà prima al PSDI e poi a formare, nella successiva fase costituzionale, governi di centro-sinistra.

D'altronde, l'instabilità governativa, la moltiplicazione dei partiti e dei gruppi parlamentari, il loro frazionamento fra correnti interne, non significano assolutamente una loro debolezza. Tutt'al contrario, i partiti sono estremamente forti e vitali, al centro della vita politica, e proprio in questi anni, con la crescita esponenziale dell'amministrazione pubblica, penetrano all'interno degli apparati pubblici e danno l'avvio a quel sistema di spartizione, che costituisce l'aspetto degenerativo della «democrazia consensuale» (LJPHART) e del principio consensualistico che si sviluppa in Italia fin dalla guerra di liberazione nazionale (PERINI). Anzi, non pare superfluo rilevare che la *conventio ad excludendum* riguarda unicamente l'area di governo, laddove in Parlamento e soprattutto nel resto degli apparati pubblici, le forze politiche non hanno mai smesso di dialogare e collaborare. Questa vitalità dei partiti ha risvolti assai importanti con riferimento al Presidente della Repubblica, il quale, pur vedendosi costretto a intervenire più intensamente sugli organi di indirizzo politico per cercare di garantire un governo al paese, gli impedisce di manifestare a pieno le sue potenzialità espansive, come invece è stato in grado di fare in questi anni, proprio a causa del venire meno di quella forza e vitalità.

È proprio durante e in dipendenza dell'accennata situazione di fluidità politica che si avverte, a livello apicale del nostro ordinamento, un mutamento del ruolo, quasi "notarile", fino allora tenuto dal Capo dello Stato e che si manifesta in alcuni importanti eventi istituzionali, successivi alle elezioni amministrative del 1951-1952 e alle politiche dell'anno seguente. Il Presidente, infatti, fino allora tranquillamente immobilizzato dalla stabilità governativa e dalla *leadership* di De Gasperi, è costretto dagli eventi a esporsi "politicamente", facendo venire alla luce poteri e funzioni rimasti latenti, ma non per questo difforni dal dettato costituzionale. Sarà poi il successivo Presidente a evi-

denziare l'avvenuto passaggio a una nuova fase politico-costituzionale, quando, già nel suo discorso di insediamento, rileverà «la percezione precisa nella coscienza pubblica che un ciclo decennale si è chiuso, ed una nuova fase si inizia» (Parlamento in seduta comune, II Legislatura, Discussioni, seduta dell'11 maggio 1955, stenografico, 2).

Le vicende legate all'approvazione della «legge truffa» sembrano mettere in tensione la dominante ricostruzione del ruolo del Capo dello Stato e fanno emergere alcune attribuzioni fino ad allora rimaste silenti. Questa legge è un tentativo dei partiti di governo – ormai in affanno nel paese come avevano dimostrato le elezioni amministrative – di garantire una stabilità governativa trasformando la formula politica del centrismo in un meccanismo di assegnazione dei seggi assicurando, alla Camera, il 65% a quella “coalizione”, si direbbe con linguaggio di oggi, che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validi. I temi sul tavolo sono due: da un lato, le modalità assolutamente “insolite” di approvazione della legge che evidenziano un violentissimo scontro, mai verificatosi in precedenza, e la probabile invalidità, se non proprio inesistenza, dell'approvazione finale da parte del Senato (GUARINO); dall'altro lato, il merito della legge sembra porsi in stridente contrasto, se non con il testo della Costituzione, sicuramente con il suo spirito (così ad es. on. Calamandrei, in Camera, seduta pom. 12 dicembre 1952, stenografico, 43650) che bene era stato sottolineato nel corso dei lavori dell'Assemblea costituente con l'approvazione dell'o.d.g. Giolitti secondo il quale «l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale» (Assemblea costituente, plenaria, seduta del 23 settembre 1947, stenografico, 441). Entrambi questi profili sono oggetto di un fortissimo scontro fuori e dentro il Parlamento, ma il Presidente della Repubblica procede immediatamente alla promulgazione della legge e, quattro giorni dopo, scioglie entrambe le Camere, nonostante il Senato abbia ancora un anno di vita in base al-

l'originaria previsione dell'art. 60, comma 1, Cost., che fissava la sua durata in sei anni.

La scelta di promulgare senza indugio e non rinviare la legge alle Camere, se forse comprensibile per la parte che si giustifica sulla teoria degli *interna corporis acta* – risalente al precedente ordinamento liberale, ma destinata a cadere di lì a breve come un «antico feticcio» –, sembra peraltro poco coerente con quel ruolo di garante della Costituzione che ormai si proclama a gran voce per il Capo dello Stato. Lo stesso «atteggiamento di costante e assoluta imparzialità» sembra messo in crisi, soprattutto se si tiene conto che la (strettamente connessa) decisione di sciogliere anticipatamente il Senato non è determinata da ragioni tecniche, ma da ben più significativi motivi politici che vedono il Presidente coinvolto in prima persona (CARLASSARE).

Questa vicenda allora mette forse per la prima volta in chiaro la possibilità che il Presidente, nel suo agire, sia mosso da ragioni che esulano dalla pura garanzia istituzionale e si inseriscono più correttamente nel circuito politico. Al tempo stesso, essa rende visibile il potere di scioglimento anticipato che rappresenta un'importantissima attribuzione costituzionale, propriamente classificabile tra i poteri di «intermediazione politica» (BALDASSARRE-MEZZANOTTE), facendo emergere, nella sua pratica attuazione, la distanza dai regimi a parlamentarismo monista puro, dove il Capo dello Stato si limita a recepire le indicazioni provenienti dal Governo (o dal primo ministro). Fin da questo primo scioglimento anticipato, infatti, risulta evidente che il ruolo del Presidente, se non proprio esclusivo, risulta certamente comprimario nella decisione.

Ancora più significativo del mutare del ruolo del Presidente, è quanto accade all'indomani delle elezioni politiche del 1953 che consegnano un Parlamento privo di chiare maggioranze, non essendo scattato il meccanismo della «legge truffa», a causa del mancato raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti validi da parte della coalizione legata alla DC. Dopo alcuni in-

fruttuosi tentativi di formare un governo, nasce, a ferragosto del 1953, il primo «governo del presidente». Einaudi convoca Pella e, senza aver esperito le rituali consultazioni, gli affida l'incarico, chiarendo a un giornalista che «la Costituzione non parla di consultazioni e si affida al criterio del Capo dello Stato, e il mio criterio mi dice che in questo momento quello che è necessario è un governo» (MAMMARELLA-CACACE). Con il venir meno di una chiara *leadership* di governo e in un momento di incertezza politica, anche il potere presidenziale di formazione dell'esecutivo muta i caratteri rispetto alla precedente fase costituzionale, mettendo in luce l'autonomia e l'amplissima discrezionalità del Capo dello Stato nella scelta del primo ministro e dunque la formula di governo. Anche al termine della vita del Governo Pella, il Presidente ha modo di rimarcare con estrema fermezza il ruolo svolto nella formazione dei governi. A causa delle tensioni interne alla DC, infatti, viene impedito al *premier* di operare un rimpasto da lui voluto per mantenere in vita il suo Governo. Einaudi allora convoca i presidenti dei gruppi DC di Camera e Senato (CESCHI e MORO) e legge loro una nota in cui si afferma che la Costituzione (art. 92) attribuisce al solo Presidente del Consiglio il potere di formare la lista dei ministri e che sia non ammissibile «una proposta condizionata da una esclusiva pronunciata da chi la Costituzione non delega a siffatto ufficio» (MAMMARELLA-CACACE). Così facendo, il Presidente riafferma il suo ruolo esclusivo nella nomina del *premier* e la sua partecipazione alla formazione della lista dei ministri.

Un'ulteriore conferma dell'ampliamento dei poteri presidenziali in questa seconda fase costituzionale che si apre sotto la presidenza Einaudi si ha dall'esame dell'apparato servente della presidenza, a favore del quale, proprio intorno agli anni 1953-1954, si evidenzia un chiaro incremento dei trasferimenti pubblici (TEBALDI). La caduta del regime monarchico ha fatto venir meno tutte quelle molteplici strutture simboliche tipiche di una monarchia e ha lasciato un apparato che si occupa di svolgere solo effettive

funzioni istituzionali. Si può allora ritenere che l'incremento della dotazione presidenziale sia in un rapporto di proporzionalità diretta con l'ammontare delle attività poste in essere dal Quirinale, con la conseguenza che i periodi di maggior incremento rispecchino l'aumento di prestazioni da parte del Capo dello Stato. E, a scanso di equivoci, è bene chiarire che le decisioni sull'organizzazione interna e sul personale sono riservate, fin dalla legge n. 1077/1948, allo stesso Capo dello Stato, che agisce su proposta del suo segretario e non di un qualche ministro (art. 3, comma 3, legge cit.). Lo sviluppo degli apparati amministrativi, come quello avvenuto a cavallo tra il 1953 e il 1954, può ben denotare, allora, un maggior grado di autonomia raggiunto dal Presidente e una più significativa capacità di disporre pienamente dei poteri costituzionalmente previsti.

I frutti, ancora acerbi, dell'ultimo periodo della presidenza Einaudi tendenti a scoprire le potenzialità iscritte nel testo costituzionale con riferimento alle funzioni e al ruolo del Capo dello Stato vengono colti e fatti maturare dal successore. Già l'elezione garantisce a Gronchi una certa autonomia, a differenza di quanto accaduto al predecessore, il quale era stato espressione dell'area di governo e garante della sua unità. L'ampissima maggioranza che investe il secondo Presidente della Repubblica e che non coincide con la maggioranza di governo gli consente «di essere il Capo dello Stato davvero, e non il fiduciario di una parte», in quanto lo «rende indipendente da ogni partito e fazione» (GRONCHI). Sempre fin dall'avvio del suo settennato, Gronchi evidenzia di avere obiettivi politico-istituzionali ben precisi: inserimento delle «masse lavoratrici» e dei «ceti medi» là ove si esercita la direzione politica dello Stato (Parlamento in seduta comune, II Legislatura, Discussioni, seduta dell'11 maggio 1955, stenografico, 2-3), cioè nel Governo; riduzione della povertà e della disoccupazione attraverso l'utilizzo dell'IRI e una migliore distribuzione della continua espansione del reddito nazionale; l'attuazione dei vari istituti costituzionali (Csm,

Corte costituzionale, CNEL, adeguamento della legislazione) rimasti sulla carta, ecc. Più in generale il Presidente chiarisce assai bene il suo ruolo che non è quello di «segnare dettagliati programmi», ma certamente quello di indicare, anche al Parlamento, degli «orientamenti generali» da perseguire (*ibidem*, 3). Questa funzione che si riconosce il Capo dello Stato viene in seguito ricostruita dalla dottrina come «indirizzo politico-costituzionale» per distinguerla appunto dall'indirizzo politico *tout court* (BARILE 1958), ma è bene dire da subito che tale distinzione – poi abbandonata dai suoi stessi autori (BARILE in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA) – è di difficile delimitazione in concreto e di incerta classificazione teorica. Essa però manifesta uno iato nella dottrina – fino allora compatta nella neutralizzazione politica del ruolo del Presidente – il quale risulta estremamente significativo nel cogliere le nuove sfumature da esso assunte.

Non è solo con il discorso al momento del giuramento che il nuovo Presidente esce allo scoperto, ma durante tutto il suo settennato le pubbliche manifestazioni di pensiero e di opinioni si fanno più frequenti. Alcune di esse sono dirette a indicare una precisa linea di azione politico-costituzionale nell'esercizio delle sue funzioni, ma molte altre rappresentano lo sforzo del Presidente di sostenerle pubblicamente. Il Capo dello Stato inizia così a individuare come suo naturale interlocutore non più il Governo, come aveva fatto Einaudi col suo continuo e riservato dialogo coi ministri, ma l'opinione pubblica in generale. Nasce la categoria giuridica delle esternazioni presidenziali – oggi accolta dalla stessa Corte costituzionale (sent. n. 54/2004, par. 6, considerato in diritto) – e che una parte della dottrina fonda sulla natura rappresentativa (dell'unità azionale: art. 87, comma 1, Cost.) del Presidente (MOTZO), ma che Gronchi fin da subito rivendica come attributo connaturale al suo ruolo. Queste manifestazioni di pensiero assumono in molteplici occasioni un'obiettivo connotazione politica, non tanto perché suscettibili di

rettamente di produrre modificazioni giuridiche rilevanti, ma in quanto capaci di incidere significativamente sull'opinione pubblica che è prodromica alla decisione politica. Tali esternazioni contribuiscono a definire un vero e proprio programma che trova concreta attuazione nei diversi settori di pertinenza presidenziale e nell'esercizio dei principali poteri del Capo dello Stato.

Nell'esercizio delle attribuzioni di cui all'art. 92, comma 2, Cost., Gronchi trasforma i suoi indirizzi, esternati fin dal messaggio d'insediamento, in veri e propri vincoli nella formazione dei governi i quali – seppur non riescono a imporre una determinata formula politica non in sintonia con la volontà delle forze politiche di maggioranza – si sostanziano in un'ampia autonomia nella scelta del Presidente incaricato (si pensi a Zoli oppure a Tambroni) e in una fattiva cooperazione nella scelta dei ministri (come nel caso di Tambroni nel Governo Segni), fino a influire sull'istituzione di nuovi dicasteri (Partecipazioni statali con il Governo Segni I). Questa maggiore influenza nella formazione dei governi si manifesta giuridicamente nella nuova prassi, inaugurata nel 1958, di non emanare più, al momento dell'accettazione (con riserva), il decreto di nomina del Presidente del Consiglio incaricato, ma conferendo un incarico in forma esclusivamente orale. I tre decreti – di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri nonché di accettazione delle dimissioni del Governo uscente – sono emanati al momento dello scioglimento della riserva e della presentazione della lista dei ministri. Questa prassi garantisce al Capo dello Stato una più ampia capacità d'ingerenza proprio nella formazione della compagine ministeriale, fissando vincoli scritti solo al termine dell'intera procedura.

Anche un altro potere presidenziale, quello di scioglimento, assume caratteristiche di spiccata autonomia rispetto al Governo e, in particolare, al primo ministro. Se ne trova conferma nelle affermazioni di quest'ultimo in occasione di un dibattito parlamentare che investe (anche) l'opportunità di uno sciogli-

mento anticipato del Senato per farlo coincidere, vigente ancora la precedente disciplina costituzionale della durata sfasata tra le due Camere, con la vita della Camera dei deputati. In tale occasione, il Presidente del Consiglio Zoli riconosce che «c'è un articolo della Costituzione – e credo che la Costituzione vada presa sul serio – che dice che il Presidente della Repubblica può, sentiti i Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse. Punto e basta. Quando si chiede a me che cosa penso di fare, mi si chiede di fare una cosa che è al di fuori della Costituzione. Io non posso far niente, non ho diritto di far niente» (Senato, II legislatura, seduta n. 595 del 13 novembre 1957, res. stenografico 24910).

Per chiarire il ruolo del Capo dello Stato che con Gronchi viene alla luce, si potrebbe chiosare quanto il Presidente dimissionario Segni dichiara all'Ansa il 26 febbraio 1960 circa il «diritto dovere del Capo dello Stato di esprimere al Governo il suo pensiero sui maggiori problemi, lasciando ad esso di accogliere o meno tali valutazioni nella responsabilità politica che gli è propria» (BON VALSASSINA).

Anche i poteri di garanzia sono ormai saldamente nelle mani del Presidente che li esercita in autonomia rispetto ai ministri controfirmanti. Gronchi, peraltro, non si limita a esercitare queste specifiche attribuzioni presidenziali, come nel caso della nomina dei cinque giudici costituzionali, ma riesce a rendere operative quelle istituzioni di garanzia – quali, anzitutto, la Corte costituzionale e il Consiglio Superiore della Magistratura – fino ad allora rimaste silenti a causa dell'ostruzionismo di maggioranza. Per raggiungere questo obiettivo, peraltro, il Presidente sperimenta strumenti innovativi e per certi versi fuori dalla stretta testualità costituzionale, come nel caso della lettera del 3 aprile 1957, non controfirmata e diretta ai presidenti delle due Camere, con cui si invita a non procedere all'elezione dei giudici dell'alta corte per la regione Sicilia, o come nel caso di quei veri e propri negoziati politici per sbloccare l'elezione dei cinque giu-

dici costituzionali di nomina parlamentare (BINDI).

Appare peraltro paradossale come questo ruolo di garante e di primo promotore dell'attuazione costituzionale – che gli fa tributare l'epiteto di *viva vox constitutionis* (CALAMANDREI 1955) – sia conseguito (anche) attraverso attività connotata da una spiccata politicità, in netto contrasto con la connotazione neutrale che viene rivendicata dalla dottrina maggioritaria, la quale è comunque costretta ad aggiustare il tiro e a riconoscere una spiccata autonomia del ruolo presidenziale e a farne pertanto un quarto potere dello Stato.

Parallelamente alla maggiore esposizione mediatica del Capo dello Stato, all'emancipazione del suo ruolo e all'autonomia della sua azione, emerge anche il tema della sua responsabilità. Da un lato, la dottrina maggioritaria sostiene la tesi del potere neutrale e a-politico, negando che vi possa essere spazio per una responsabilità politica del Presidente, la quale risulterebbe totalmente assorbita dalla controfirma ministeriale (art. 89 Cost.) ed esclusa, di conseguenza, dall'immunità di cui all'art. 90 Cost. Questa ricostruzione, in fondo, sembra condivisa anche da quelle correnti dottrinali minoritarie che iniziano a riconoscere un ruolo autonomo e in qualche modo "politico", anche se politico-costituzionale, del Capo dello Stato, le quali, però, lo ritengono vincolato dalla Costituzione e privo di vera libertà politica e pertanto di responsabilità. Dall'altro lato, la formulazione *open texture* dell'art. 90 Cost., e l'intima consapevolezza che, in un ordinamento repubblicano, non vi sia spazio per poteri sacri e inviolabili, permettono l'emersione di profili probabilmente riconducibili a forme di responsabilità politica diffusa: si pensi, da questo punto di vista, all'interrogazione parlamentare al Presidente del Consiglio, presentata dal sen. Sturzo e riguardante l'azione del Capo dello Stato (Senato, II legislatura, res. sten., seduta n. 341 del 24 novembre 1955, 14019); alle posizioni fortemente critiche del segretario di uno dei partiti dell'allora maggioranza, il PLI di Malagodi, che coinvolgono il Capo dello Sta-

to per il suo viaggio in URSS e che conducono alla crisi del secondo Governo Segni nel 1960; alla stessa mancata rielezione di Gronchi, peraltro da più parti sostenuta.

Questa fase costituzionale, che segna il definitivo tramonto del centrismo e si caratterizza per l'affermarsi di una fluidità politica tra e all'interno dei partiti, se ha permesso l'emergere di un ruolo forte della presidenza della Repubblica, favorita anche dalla spiccata personalità di Gronchi, denota ancora un'estrema vitalità dei veri protagonisti della vita istituzionale del nostro paese e del loro rappresentante istituzionale: i partiti e il Parlamento guidano le principali decisioni politiche, anche se le molteplici divisioni interne impediscono governi stabili e forti. La forma di governo sembra allontanarsi sempre più da quel modello di parlamentarismo monista puro apparso nella precedente fase istituzionale e, con l'avvio dell'attuazione costituzionale, sembra affermarsi una razionalizzazione, voluta sì dal costituente, ma non nelle forme sperate di un rafforzamento dell'esecutivo, bensì del Capo dello Stato, la quale mostra diversi punti di contatto con la prima parte della V Repubblica francese, in vita dal 1958 al 1962.

3. Il centro sinistra, il consolidamento di un ruolo di stimolo e bilanciamento e l'evidente emersione di una responsabilità presidenziale

La fine degli anni '50 mostrano un'accelerazione nello sviluppo economico e industriale del Paese, favorita anche dalla nascita della comunità economica europea (1957). La crescita economica procede, anche se non agli stessi ritmi della prima fase, fino alla crisi dei primi anni '70. Questo sviluppo formidabile determina mutamenti sociali che ben possono definirsi epocali, trasformando una popolazione prevalentemente agricola e analfabeta in un popolo per lo più inurbato, alfabetizzato e

dedito al consumismo al pari degli altri sistemi occidentali, sebbene mantenendo sempre forti squilibri economici tra diverse aree del Paese. Queste trasformazioni divengono poi delle vere e proprie rivoluzioni culturali e di costume con la fine degli anni '60, destinate a consolidarsi nel decennio successivo.

In questo quadro, muta profondamente l'apparato statale il quale, adeguandosi alla nuova realtà economica mista, vede una crescita esponenziale dell'imprenditoria pubblica e delle partecipazioni statali, governata secondo modelli, formalmente, ora di indirizzo e controllo governativo ora a supervisione e programmazione parlamentare (PISANESCHI), ma, sostanzialmente, fagocitata dalla voracità dei partiti.

Peraltro, la perdita di sicuri punti di riferimento, seguita ai mutamenti epocali subiti dalla società nel volger di così pochi anni, la polverizzazione politica dei movimenti di opposizione che sorgono come funghi nella società, la progressiva deideologizzazione – determinata sia dalla maggiore autonomia che si consegue in Europa rispetto alla contrapposizione est-ovest sia dalle grandi speranze di cambiamento deluse dai partiti sia dalla progressiva perdita di fiducia in essi a causa degli scandali che a partire dal 1971 (ANAS e Montedison) deflagrano nei mezzi di comunicazione di massa – determinano una stagione di estrema tensione sociale alla quale dà fuoco la crisi economica, scoppiata nel 1973, trasformando il boom economico, ormai alle spalle, negli anni di piombo.

A livello internazionale vi sono alcuni eventi che segnano profondamente l'evoluzione del nostro Paese e accompagnano le trasformazioni di cui s'è scritto: l'ascesa al soglio pontificio di Giovanni XXIII nel 1958 e l'avvio del Concilio Vaticano II nel 1962; l'elezione di J.F. Kennedy a Presidente USA nel 1960 e la protesta sociale e studentesca partita proprio dagli Stati Uniti e deflagrata poi in Francia; il distacco lento ma inesorabile delle sinistre italiane, PCI compreso, dalle esperienze sovietiche, via via che vengono alla luce i veri caratteri di questi sistemi. Sem-

pre a livello internazionale, l'Europa degli anni '60-'70 non è più quella che, nell'immediato dopoguerra tra le macerie e la fame, seguiva ciecamente le direttive alleate, ma si avvia un processo di lenta emancipazione, certamente più evidente in Francia, ma percepibile anche nel nostro Paese, che permette, anche a livello di politica interna, di sperimentare nuove formule politiche.

A livello politico interno, le metamorfosi del tessuto collettivo e della struttura economica, portando in primo piano le grandi tematiche sociali, si coniugano a un rafforzamento delle sensibilità riformiste presenti nei vari partiti, così come a ricorrenti contropunte reazionarie. Salvo (relativamente) brevi parentesi di rafforzamento delle destre (PLI e MSI, rispettivamente nelle elezioni del 1963 e del 1972), vi è un costante *trend* di crescita dei partiti di sinistra che culmina nelle regionali del 1975 quando tra il PCI e la DC vi sono meno di due punti percentuali di differenza.

In tutta questa lunga fase, però, è la democrazia cristiana a costituire il partito di maggioranza relativa, mantenendosi su percentuali del 35-40% in tutte le competizioni elettorali. E pur avendo numeri tali da permettergli molteplici intese, è l'alleanza con i socialisti e in generale con partiti riformisti che, a partire dai primi anni '60, imprime a tutta questa lunga fase politico istituzionale le sue caratteristiche fondamentali, con una scelta sì determinata in parte dalla difficoltà di formare una maggioranza qualsivoglia, ma anche e soprattutto da una specifica volontà programmatica.

L'avvio del centro-sinistra determina importanti conseguenze sul piano istituzionale e soprattutto sul ruolo del Governo, del Parlamento e sui loro rapporti reciproci. Dal punto di vista istituzionale, infatti, questa fase costituzionale si caratterizza per governi sempre più instabili e deboli i quali perdono il ruolo d'indirizzo sul Parlamento a causa di molteplici fattori, dall'accrescimento dell'eterogeneità politica al loro interno, alla con-

seguinte incapacità di produrre programmi di coalizione unitari e stabili, al crescente peso delle correnti interne al partito di maggioranza relativa, ai processi distruttivi di ricomposizione interna e scomposizione del PSI-PSDI, fino ad arrivare, negli anni '70, agli effetti destabilizzanti della strategia della tensione e alla capacità acquisita dal PCI, a partire dalla seconda metà degli anni '60, di esercitare efficaci e puntuali critiche verso i partiti riformisti di governo, incapaci, secondo tali posizioni, a superare le resistenze della DC per avviare una vera opera di rinnovamento.

Il Presidente del Consiglio non solo non è in grado di dirigere l'organo collegiale, ma talvolta non riesce neppure a coordinarlo, assumendo piuttosto il ruolo di mediatore tra i diversi ministri, esponenti dei diversi partiti della coalizione o delle distinte correnti di partito.

All'instabilità dei governi fa da *pendant* la centralità del Parlamento, luogo naturalmente deputato a rappresentare tutti i diversi partiti e le loro differenti correnti. Da un punto di vista delle funzioni, le Camere sfruttano al massimo le potenzialità nelle dinamiche consensuali e quelle insite nelle (molteplici) disposizioni costituzionali a esse relative che ne accentuano la centralità all'interno del sistema - anche come sede di gestione amministrativa - fino a giungere all'adozione della fondamentale riforma regolamentare del 1971. Le Camere divengono il luogo di contemperamento degli interessi non solo politici, ma soprattutto economici che sfocia in una sovrabbondante produzione legislativa microsettoriale. Molte innovazioni legislative, non solo settoriali e microsettoriali, ma anche di più ampio respiro vengono votate da maggioranze trasversali e non coincidenti con la maggioranza che sostiene il Governo del momento. Peraltro, questo fenomeno - poi spregiativamente etichettato come "consociativismo" e concausa dell'enorme deficit di bilancio attuale - non poco ha contribuito alla riforma del nostro ordinamento e al suo adeguamento ai principi e ai valori espres-

si nella Carta del 1948. Il modello consensualistico si estende oltre la funzione legislativa settoriale e microsettoriale e investe l'intera organizzazione delle Camere e le altre sue funzioni, deflagrando poi nell'intero apparato pubblico.

I partiti, veri sovrani di questo sistema, riescono a occupare gran parte dell'apparato pubblico privilegiando criteri di affiliazione politica nonostante la Costituzione indichi chiaramente il criterio meritocratico per ricoprire gli impieghi pubblici (art. 97). La centralità dei partiti e del Parlamento e la formula del centro-sinistra permettono infine un ulteriore scongelamento della Costituzione, con l'attuazione di correttivi al governo parlamentare (referendum e regioni), rimasti ancora non operativi.

I grandi mutamenti sociali cui si è accennato, la pesante crisi economica degli anni '70 e i drammatici eventi che, a partire dal 12 dicembre 1969 a Piazza Fontana, iniziano a insanguinare l'Italia segnano il substrato su cui si manifesta l'apice di questo modello politico-istituzionale. Le formule di centro-sinistra ormai ampiamente sperimentate e stabilizzate sembrano indicare la strada per uscire da questa gravissima situazione, attraverso un ulteriore allargamento a sinistra, includendo nella maggioranza di governo anche il PCI. Le elezioni amministrative del 1975, che portano PCI e PSI a controllare le più grandi città, e le legislative dell'anno successivo, che vedono il PCI toccare il suo massimo storico, costituiscono la spinta determinante per giungere al «compromesso storico», rimedio estremo e temporaneo a una soluzione eccezionale, che si realizza con forme istituzionali analoghe a quelle dell'avvio della formula di centro-sinistra: astensione del PCI, e di tutte le altre forze, tranne MSI, PDUP e PR, nella concessione della fiducia al III Governo Andreotti nel 1976 e, successivamente, appoggio esterno al IV Governo Andreotti nel 1978. Il «compromesso storico» chiude questa lunga fase costituzionale in quanto rappresenta, da un lato, il naturale e irrealizzabile completamento della formula istituzionale consensualistica e, dall'altro, lo snodo fundamenta-

le verso un nuovo e diverso sistema, dove l'esigenza di un governo forte, in grado di gestire i grandi e gravi cambiamenti che la società sta manifestando, diviene improcrastinabile.

Questa fase politico-istituzionale di centro-sinistra e di centralità parlamentare produce importanti ripercussioni sul ruolo e sulle funzioni presidenziali.

Anzitutto l'idea del Presidente *viva vox constitutionis* e titolare di un indirizzo politico-costituzionale viene messa in crisi dall'acquisita capacità propulsiva di riforme e di attuazione della Carta da parte dei partiti e del Parlamento. Tra gli anni '60 e '70 non sono i presidenti a spronare per l'attuazione costituzionale, come nella precedente fase costituzionale, ma sono le stesse Camere, sulla spinta dei partiti egemoni, a realizzarla, grazie anche a quelle pratiche consensualistiche, successivamente tanto stigmatizzate: il tentativo (fallito) di programmazione economica globale (legge n. 685/1967); l'introduzione del divorzio (legge n. 898/1970) e la connessa disciplina del referendum (legge n. 352/1970); la riforma del lavoro (Statuto dei lavoratori: legge n. 300/1970); la riforma fiscale (legge n. 825/1971 e d.lgs. attuativi); quella dei regolamenti parlamentari (1971); l'attuazione delle regioni a Statuto ordinario; la riforma del diritto di famiglia (legge n. 151/1975); la riforma del sistema pubblico radiotelevisivo (legge n. 103/1975). L'idea che sia il Presidente della Repubblica uno dei principali motori di attuazione delle previsioni costituzionali si annebbia e la nebbia diviene ancor più fitta quando Segni, con il primo messaggio libero alle Camere, il 16/9/1963, propone sostanzialmente due modifiche costituzionali relativamente alla Corte e allo stesso Presidente: così facendo, però, appare chiaro che sia poco ragionevole «estendere anche ad un Capo dello Stato che chiede la modifica di una parte della Costituzione la qualifica di organo titolare dell'indirizzo politico costituzionale» (GALLIANI).

Peraltro, se l'ascesa della «repubblica dei partiti» (SCOPPOLA 1997) e l'affermarsi della centralità del Parlamento viene a inde-

bolire gli altri poteri che con quest'ultimo in qualche modo interagiscono in base ai rapporti tracciati nella Costituzione, ciò non toglie che, isolatamente presi, gli altri organi costituzionali mostrano un'espansione delle loro attribuzioni, attraverso sperimentazioni di nuove prassi o l'attivazione di competenze fino allora rimaste sulla Carta. Così è per la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura, ma tali considerazioni valgono ancor di più con riferimento al Presidente della Repubblica, la cui interazione con gli organi di governo è assai più stretta e dove per la prima volta vengono eletti due *leader* di partito (Segni e Saragat), con comprensibili conseguenze sulla "neutralità" dell'organo. I presidenti di questa fase costituzionale esercitano per la prima volta attribuzioni loro conferite dalla Costituzione (come ad esempio i messaggi liberi alle Camere *ex art. 87 Cost.*: Segni; o lo scioglimento anticipato di entrambe le Camere: Leone); sperimentano nuove prassi nell'esercizio di attribuzioni già attivate dai predecessori (come ad esempio per i c.d. «mandati vincolati» nella formazione dei governi: Segni e Saragat; l'effettiva presidenza del Csm: Segni e Leone; il condizionamento del Governo nella nomina degli alti ufficiali: Segni; le promulgazioni "dissenzienti": Segni); integrano prassi già avviate dalle precedenti presidenze (come ad esempio l'ingerenza sempre più incisiva nella politica estera: Segni e Saragat).

Se presi isolatamente, questi molteplici poteri presidenziali sembrerebbero manifestare una cospicua coloritura politica, la quale però viene quasi del tutto neutralizzata dalla soverchiante influenza esercitata dai partiti e dalla "loro" istituzione, il Parlamento. Il contesto politico-istituzionale filtra queste sperimentazioni presidenziali – che poi riappariranno nelle presidenze successive con significati ben diversi a causa del mutato quadro istituzionale – facendone emergere una linfa depurata dalle più spiccate sfumature politiche e manifestantesi in un continuo stimolo e bilanciamento del sistema partiti-Parlamento-Governo. Si intende dire che il ruolo di stimolo e bilanciamento che emerge

con prepotenza in questa fase costituzionale è frutto del contesto politico-istituzionale in grado di neutralizzare la carica spiccata-mente politica di alcune azioni presidenziali piuttosto che una caratteristica intrinseca delle attribuzioni e del ruolo del Capo dello Stato.

È forse questo il dato caratterizzante della presente fase politico-costituzionale: l'emersione di un ruolo attivo, di stimolo e bilanciamento, inserito in un sistema saldamente dominato da altri attori istituzionali: non è il ruolo del Presidente a essere neutrale – come ormai iniziano ad ammettere convinzioni dottrinali sempre più diffuse (ELIA 1973) –, ma è il contesto di contorno che tende a neutralizzarlo.

In questo quadro, allora, ciò che si manifesta con maggiore evidenza all'esterno – a uno sguardo complessivo, si vuole dire – sono soprattutto le funzioni di garanzia e quelle di riequilibrio (stimolo e bilanciamento) del sistema costituzionale, non in quanto intrinsecamente collegate all'istituzione presidenziale, ma poiché il contesto politico-istituzionale in cui opera il Capo dello Stato lo costringe a impersonare questo ruolo. Per fare esempi concreti, non è che Segni sia (equi)distante dalla politica o che Leone si mostri neutrale rispetto allo scontro partitico (se è vero che egli stesso dichiarò la volontà di dimettersi se fosse stato costretto a includere i comunisti nel Governo), ma queste due presidenze si affermano come: “di garanzia”, la prima, con i suoi innumerevoli rinvii di leggi determinati esclusivamente da ragioni di legittimità *ex art. 81 Cost.*; e «a vocazione notarile», la seconda, con il suo estremo scrupolo giuridico nell'esercizio delle sue attribuzioni. In entrambi i casi il Presidente pare «costretto dagli eventi a stare a guardare, ormai completamente scavalcato dalle iniziative dei partiti» (MAMMARELLA-CACACE).

Tale ruolo di garanzia e di riequilibrio appare manifesto già dal momento dell'elezione, almeno con estrema evidenza nelle presidenze Segni e Leone, entrambi scelti in funzione di contrappeso all'alleanza governativa con i socialisti, il primo, e alla

possibile evoluzione di essa verso «equilibri più avanzati» che includessero nell'area di governo anche i comunisti, il secondo (HOFMANN). Lo stesso Saragat – voluto in funzione di quell'unità nazionale di cui all'art. 87, comma 1, Cost., perseguita poi concretamente attraverso la prassi dei «mandati vincolati» – rappresenta a suo modo un contrappeso all'estrema complessità del quadro politico del momento dove, a istanze partitiche contrapposte, si aggiungono molteplici frammentazioni interne ai partiti. Ruoli complessivi di garanzia dunque che si muovono nel solco del tradizionale principio di separazione dei poteri: dei controlli e bilanciamenti reciproci tra attori istituzionali.

Con specifico riferimento alle funzioni di diretta influenza sul circuito dell'indirizzo-politico, emergono quei contrasti – tra azione presidenziale, isolatamente considerata, e significato che essa assume nel complessivo contesto – di cui si diceva.

In relazione a queste attribuzioni, infatti, le presidenze di questa fase costituzionale esercitano un'importante funzione di riequilibrio (formazione dei governi, scioglimenti anticipati), senza però essere più in grado di influirvi direttamente, come invece era accaduto nel passato con Gronchi o anche con lo stesso Einaudi (incarico a Pella nel 1953).

I «mandati vincolati» di Saragat potrebbero costituire una buona cartina di tornasole: essi, isolatamente considerati, sembrano denotare una fortissima autonomia presidenziale di indirizzo nel fissare al *premier* incaricato l'ambito dei partiti da includere nella compagine di governo, ma in verità essi paiono un tentativo – del quale la successiva presidenza Leone mostrerà tutti i limiti – di stabilizzare una maggioranza che esiste già; uno sforzo di razionalizzare la fluidità politica del tempo seguendo quelle che appaiono le correnti prevalenti in un dato momento storico. Gli evidenti sconfinamenti nell'indirizzo politico che emergono da questi esperimenti, sembrano sommersi e trascinati dal fiume della politica partitica imperante, tanto che anche i vincoli apposti dalla presidenza sono travolti dai gorgi e dalle

correnti dei partiti. Anche in questo caso, perciò, la presidenza sembra farsi notare come promotrice di stabilizzazione governativa, nel senso di contribuire ad assicurare una formula politica di lungo corso, quella appunto di centro-sinistra, che le preesiste e la sovrasta, tanto da farla ritenere dagli storici «una presidenza senza tracce profonde» (MAMMARELLA-CACACE).

Un'altra attribuzione presidenziale su cui è forse possibile testare la ricostruzione proposta – di un ruolo assai proattivo e autonomo, se isolatamente inteso, ma di fatto soffocato dal contesto politico complessivo caratterizzato dalla centralità dei partiti e delle “loro” istituzioni – potrebbe essere costituita dagli scioglimenti anticipati di ambedue le Camere compiuti da Leone nel febbraio del 1972 e nel maggio del 1976. In entrambi i casi, sebbene il Presidente per la prima volta faccia uso di questo potere con riferimento ad entrambe le Camere – determinato in ciò dall'impossibilità di trovare una qualche concreta maggioranza di governo –, non sembra così imporre una sua autonoma valutazione, ma si incanala nei *desiderata* di gran parte delle forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione.

Forse qualche dubbio circa tale ricostruzione potrebbe porre la formazione, in occasione dello scioglimento del 1972, del I Governo Andreotti, molto meno rappresentativo dell'esecutivo Colombo dimissionario, tanto da non ottenere la fiducia iniziale, ma mantenuto in carica fino al rinnovo delle Camere qualche mese dopo. D'altronde, questo esecutivo Andreotti non pare smentire la tesi che è avanzata, non essendo qualificabile come un «governo del presidente» o, a tutto concedere, essendolo in misura assai minore rispetto a precedenti esperienze (Pella e Tambroni). Anche in questa occasione, il Presidente – pur compiendo una scelta di campo (politico-istituzionale) ben precisa: formazione di un nuovo Governo destinato a non avere la fiducia, anziché rinviare Colombo alle Camere e far gestire a quest'ultimo la campagna elettorale – è stato poi trascinato dalle decisioni dei partiti e in particolare della direzione di quello di

maggioranza relativa verso lo scioglimento. La potenziale carica politica delle scelte del Capo dello Stato viene così annullata dalla preminente volontà dei partiti, contenendo la presidenza in quel ruolo di bilanciamento e stimolo di cui si diceva.

Tra i più rilevanti elementi di questa fase politico-costituzionale pare doversi ricomprendere anche quello dell'emersione di una possibile responsabilità politica (diffusa) del Capo dello Stato. Questo dato è solo apparentemente in contrasto con la ricostruzione proposta di un Presidente confinato dalle altre istituzioni a svolgere un ruolo di garante del sistema, con funzioni principalmente di controllo e stimolo. Come, infatti, si è cercato di chiarire, tale ruolo è principalmente il frutto del contesto nel quale l'organo presidenziale è calato, ma non una sua intrinseca caratteristica. Esso, viceversa, anche sulla scia di precedenti già affiorati nelle pregresse fasi costituzionali, sperimenta nuove prassi (presidenza effettiva del Csm, mandati vincolati, governi minoritari, esternazioni in politica estera, partecipazione effettiva alla nomina di alti funzionari, ecc.) ed esercita attribuzioni finora rimaste silenti (messaggi liberi, scioglimenti anticipati, ecc.), i quali vengono quasi sempre "coperti" dal Governo, ma che sono in grado di evidenziare un'autonoma discrezionalità del Capo dello Stato nell'esercizio delle sue attribuzioni. Questa discrezionalità – spesso riconducibile solo formalmente all'esecutivo per il tramite della controfirma e talvolta, come nel caso delle sempre più frequenti esternazioni con spiccata valenza politica, del tutto propria del Presidente – solleva il tema, antico come il costituzionalismo, della responsabilità del potere. Questa (limitata) autonomia politica del Capo dello Stato, anche se soffocata dalla preminenza dei partiti e delle loro istituzioni, pone chiaramente un problema di responsabilità che infatti si affaccia con riferimento a tutte e tre le presidenze anche se in modi e forme diverse, sembrando fornire conferma dell'epocale trasformazione avvenuta nella forma di Stato al tempo delle costituzioni transitorie e della successiva fase costituente e cioè

di una regola generale di responsabilità di tutti gli organi costituzionali, salvo specifiche e limitate eccezioni legate alla funzionalità dell'organo stesso.

Di questa responsabilità politica (diffusa) è rimasta chiara traccia, oltre che nel dibattito politico e giornalistico del tempo, anche negli stessi lavori parlamentari con riferimento, si diceva, a tutte e tre le presidenze.

Di Segni, grande scalpore e grande dibattito, anche successivi alle sue dimissioni, hanno suscitato le vicende politiche della primavera-estate del 1964, legate alla grave crisi politica e ai timori per la tenuta dell'ordine pubblico, che vedono coinvolti anche una parte dei vertici dell'esercito (generali De Lorenzo e Rossi). Oltre al gran clamore mediatico suscitato da quei fatti (cfr. *L'Espresso* maggio-ottobre 1967) – il quale chiaramente evidenzia l'antistoricità e la non armonia col nuovo assetto costituzionale dell'allora vigente art. 279, c.p., recante «Lesà prerogativa della irresponsabilità del Presidente della Repubblica» – si apre anche un'inchiesta parlamentare che si conclude con due relazioni, una di maggioranza e una di minoranza. Se la prima ritiene di non poter investigare sul Capo dello Stato (Camera dei deputati, V legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza – Rel. Alessi, 1971, doc. XXIII, n. 1), la seconda non solo ne considera l'operato, ma giunge a ritenere che «il comportamento tenuto nel corso della vicenda dal Capo dello Stato non può non suscitare perplessità e preoccupazioni» (Camera dei deputati, V legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di minoranza – Rel. Terracini e altri, 1971, doc. XXIII, n. 1, 328).

Su Saragat, innumerevoli interrogazioni e interpellanze sono state presentate alle Camere a seguito del suo viaggio in Canada, Stati Uniti e Australia dell'ottobre 1967 e molte critiche gli sono state mosse nel corso del successivo dibattito parlamentare, rompendo quella regola di correttezza (o consuetudinaria) che im-

porrebbe di non criticare il Capo dello Stato nelle due Camere.

Certamente è la presidenza Leone che fornisce plasticamente conferma all'affiorare di una responsabilità politica (diffusa) del Presidente della Repubblica. Le ragioni sostanziali vanno forse ricondotte a tre vicende risultate assai poco di gradimento ai partiti: il messaggio libero alle Camere del 1975 – contenente un vero e proprio programma politico-costituzionale alternativo a quello della maggioranza –; lo scioglimento anticipato del 1972 e la formazione del Governo minoritario monocolore DC guidato da Andreotti per la delicata gestione della competizione elettorale nella quale tema centrale è costituito dalla legge sul divorzio da poco approvata e sottoposta a referendum abrogativo; il rinvio della legge di riforma del Csm nel 1975 determinata, anche, da ragioni di merito. L'occasione politica per scatenare un durissimo attacco politico e mediatico verso il Presidente è però coincisa con l'affare Lockheed nel 1975 e con ulteriori supposti scandali finanziari e immobiliari che avrebbero visto coinvolto il Capo dello Stato. A seguito di queste ripetute campagne di stampa, il PCI – assieme a diversi altri partiti, tra i quali quello radicale e il repubblicano – chiede e ottiene le dimissioni del Presidente nel 1978. Nel messaggio televisivo trasmesso in questa occasione e come tale non controfirmato da alcun membro dell'esecutivo, Leone motiva le dimissioni con riferimento al venir meno della «fiducia delle forze politiche» (MAMMARELLA-CACACE), con un'affermazione ufficiale che risulta faticosamente conciliabile con il preteso ruolo «neutrale» e «di garanzia» che la dottrina maggioritaria continua in quel tempo ancora a riconoscere al Capo dello Stato. Peraltro, occorre riconoscere che anche a livello dottrinario comincia a farsi strada l'idea che una qualche forma di responsabilità *politica* del Presidente possa legittimamente convivere con il principio di cui all'art. 90 Cost. (RESCIGNO 1967; CHELI in SILVESTRI 1985), il quale sancisce l'irresponsabilità *giuridica* del Capo dello Stato, salvo che per i due reati di attentato alla Costituzione e alto tradimento.

4. Incertezza politica e discussioni sulle riforme: l'emersione di ruoli multiformi del Capo dello Stato

La successiva fase costituzionale è caratterizzata da una molteplicità di fattori di crisi che colpiscono il nostro Paese e da conseguenti incertezze politiche che rendono particolarmente fluido il sistema. A grandi linee è forse possibile scandire alcune sequenze principali: una prima sottofase di transizione politico-costituzionale (1979-1981), nella quale, scartati i tentativi di governi di «unità nazionale» per volontà degli stessi attori principali (PCI e DC), i partiti e le istituzioni cercano un nuovo equilibrio, per raggiungere il quale il Capo dello Stato si prodiga proattivamente e trova uno spazio più ampio per l'esercizio delle sue attribuzioni; una seconda sottofase vede il raggiungimento di un (instabile e artificiale) equilibrio partitico attraverso l'esperimento del «pentapartito» (1981-1992), durante il quale il Presidente della Repubblica vede nuovamente contrarsi le sue possibilità di azione per l'opera di contenimento svolta dagli altri attori istituzionali; infine un'ultima sottofase nella quale la profonda crisi endemica del sistema e della società viene a galla con estrema virulenza e determina la fine della c.d. «prima repubblica» (1992-1994), permettendo al Capo dello Stato una prolungata libertà di azione mai sperimentata in precedenza con tale estensione.

Il 1979 si apre con una grave crisi energetica, causata dalla rivoluzione iraniana, che determina problemi gravissimi di inflazione e disoccupazione nel nostro paese. Proprio in questi stessi anni, i governi decidono di ricorrere al mercato per finanziare la crescita - ormai in costante rallentamento -, la spesa corrente e l'estensione di benefici economici pubblici a platee sempre più ampie di soggetti, tanto da far raddoppiare nel giro di due anni lo stock di debito pubblico: da 79.000 milioni di euro nel 1978, si passa a 114.000 nel 1980, per continuare a crescere esponenzialmente nel corso degli anni successivi e

giungere, al termine della fase politico costituzionale in esame, alla cifra di 1.000 miliardi di euro (BANCA D'ITALIA). Anche grazie a questo finanziamento in deficit., gli anni '80 mostrano una crescita dell'economia tanto da far raggiungere all'Italia il 5° posto (1987) e poi il 4° (1991) tra le nazioni più ricche del mondo. Questa crescita, però, come anche l'apparente stabilizzazione degli esecutivi, risulta in gran parte artificiale, lasciando pressoché inalterati - e forse anche peggiorando - le cause profonde della crisi della società, dell'economia e delle istituzioni italiane.

Già nel periodo di massimo fulgore della democrazia consensualistica in Italia - che coincide con la sua istituzionalizzazione attraverso la riforma, nel 1971, dei regolamenti parlamentari - i partiti e il Parlamento cominciano a dare le prime avvisaglie di una crisi destinata negli anni ad acuirsi sempre di più, in assenza di una convinta volontà di rinnovamento delle classi dirigenti. È anzitutto ravvisabile una crisi che si potrebbe definire «verticale» dei partiti: le elezioni del 1979 decretano la sconfitta del PCI (-4%) e a sua volta la DC inizia a perdere voti (un -0,5% nelle elezioni del 1979 che si trasforma, nelle successive elezioni del 1983, in una perdita di oltre il 5%). Questa disaffezione verso gli schieramenti maggiori determina una dura lotta tra i partiti laici minori (PSI e PRI) per tentare di conquistare il centro della platea politica. La crisi dei partiti è anche una crisi al loro interno, che perciò si può convenire di denominare «orizzontale»: le correnti dentro i singoli partiti, soprattutto quelli che ruotano attorno all'area di governo, si istituzionalizzano e creano rapporti trasversali che si sovrappongono alle linee di demarcazione tradizionale. Si scatena così un gioco di tiro incrociato non tanto tra maggioranza e opposizione, quanto tra parti sempre mutevoli della stessa maggioranza (divengono di uso corrente le espressioni di «franco tiratore», di «assalto alla diligenza», ecc.). In questa situazione così fluida, i rapporti di forza non sono da ricercare nelle dichiarazioni ufficiali delle segreterie di partito, ma possono essere scorti solo attraverso ap-

profondite indagini e ciò vale non solo per i giornalisti, ma soprattutto per quelle istituzioni, come la presidenza della Repubblica, che per esercitare alcune loro fondamentali competenze (come la formazione dei governi o lo scioglimento anticipato delle Camere) devono essere in grado di decifrare la situazione politica esistente. Crisi, infine, dell'istituzione «partito», sempre meno in grado di rappresentare la società italiana in profondo cambiamento. I partiti cominciano a perdere quell'organizzazione capillare sul territorio che li caratterizzava e a trasformarsi in megafoni delle loro segreterie – le quali, come si è detto, non sono però in grado di controllarne a pieno l'apparato dirigente – dietro alle quali lentamente gli aderenti perdono la loro voce, disinteressandosi sempre di più della politica. Una chiara indicazione di ciò sembra emergere già dagli anni '70, da quando, cioè, i grandi cambiamenti intervenuti nella società italiana non sono compresi e pilotati dai partiti, ma sono forzati direttamente dalla pubblica opinione, attraverso lo strumento del referendum, e da nuove formazioni politiche come i Radicali. Non è un caso che questa fase costituzionale si conclude proprio per mezzo di una spinta diretta della società che i partiti non hanno saputo o comunque voluto interpretare e rappresentare, quando cioè, nei primi anni '90, attraverso, prima, il referendum contro le preferenze multiple (1991) e, poi, quello contro il sistema elettorale proporzionale (1993), la c.d. «prima repubblica» viene travolta. Anche il ricorso alla concertazione nell'ultimo scorcio di questa fase politico-costituzionale mostra chiaramente come i partiti ormai non siano più in grado di gestire il sistema e abbiano necessità di ricorrere all'appoggio «esterno» di importanti settori della società italiana.

A tali profonde crisi strutturali del sistema, economico e istituzionale, si aggiungono singoli focolai di tensione: il terrorismo (con il suo acme nel 1980); le mafie sempre più forti sul territorio; la corruzione sempre più diffusa e che emerge anche grazie all'opera della magistratura; progetti tesi a realizzare colpi di sta-

to (loggia massonica P2), ben più strutturati e pericolosi di quelli del passato («piano solo» o il tentato golpe di Junio Valerio Borghese).

D'altronde, a fronte di questa delicata situazione complessiva, le dirigenze dei partiti e le principali istituzioni repubblicane riescono artificialmente a fornire una certa qual stabilizzazione del sistema attraverso meccanismi di razionalizzazione che costituiscono un placebo più che una vera e propria cura delle cause della crisi. Si pensi ad esempio alla disciplina della produzione normativa primaria del Governo (decreti legge e decreti legislativi) dettata da una fonte legislativa (legge n. 400/1988) che, come tale, è suscettibile di essere derogata di volta in volta dagli stessi atti governativi primari che si prefigge di regolare. O ancora a quella convenzione costituzionale non scritta denominata «patto della staffetta» (1986) che dovrebbe regolare i rapporti tra DC e PSI all'interno del Governo, ma che si basa esclusivamente sulla buona fede degli stipulanti, destinata a venire meno nel giro di pochi mesi. O ancora alla prassi della «parlamentarizzazione» delle crisi di governo voluta da Pertini per costringere esecutivo e Parlamento a seguire la strada tracciata dalla Costituzione (art. 94, comma 2) per concludere il rapporto di fiducia, ma trasformata dalla volontà politica dei partiti in poco più di una mera formalità delle comunicazioni del Governo alle Camere, senza voto finale.

Il 1989, con il crollo del sistema sovietico e la conseguente scomparsa dei partiti comunisti europei, costituisce uno spartiacque, facendo venir meno l'unica vera contrapposizione ideologica esistente a livello politico in occidente e, dunque, facendo scomparire alternative politiche effettive e allontanando ulteriormente l'opinione pubblica dalla politica verso altre forme di partecipazione, come il volontariato, dove si registra un enorme incremento delle organizzazioni *no-profit* proprio a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90 (ISTAT). La relativa e artificiale stabilità, economica e politica, che il sistema ha acquisito negli anni '80 viene travolta.

L'insieme di questi elementi sfocia in una complessiva situazione di crisi «multiforme» di tipo endemico al sistema che, però, non si trasforma in una crisi «organica», in quanto pur riguardando molteplici strutture fondanti della società italiana non porta alla dissoluzione del sistema né alla nascita di un nuovo assetto.

La struttura organizzativa dello Stato risente di questa crisi e vi aggiunge un apparato sempre più infettato dal modello consensualistico di gestione del potere da parte dei partiti.

A livello istituzionale, i maggiori problemi del sistema sono ben colti fin dall'inizio di questa fase politico-costituzionale, nel *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* predisposto dal ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, e trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979. Questo documento volutamente e coerentemente non si occupa delle profonde ragioni della crisi del sistema (par. 1.1), ma esamina le maggiori disfunzioni dell'apparato pubblico, indicando alcune possibili strategie di soluzione. La vera «riforma» necessaria dovrebbe riguardare la base dell'apparato pubblico, i suoi modelli organizzativi e le sue modalità di funzionamento; certo, anche il vertice dello Stato necessiterebbe di un aggiornamento (parr. 5.4 e 5.6), in particolare conferendo all'esecutivo maggiore potere direttivo e decisionale, ma senza una profonda trasformazione degli apparati di base, pochi o punti miglioramenti si riuscirebbero a ottenere.

Viceversa, gli sforzi posti in essere dalle forze politiche per tentare di risolvere la crisi sono diretti al vertice del sistema, anziché incidere sulla sua eziologia: incidere alla base dell'apparato pubblico, infatti, significherebbe sacrificare molteplici interessi settoriali e microsettoriali, con conseguente perdita di bacini di voti cui sono interessati i diversi partiti, sia di maggioranza che di opposizione.

Questi sforzi si manifestano, anzitutto, attraverso l'avvio di un intenso dibattito – peraltro tuttora in corso sia a livello dot-

trinale che a livello istituzionale – sulle riforme istituzionali: Rapporto Giannini del 1979; Comitati ristretti costituiti presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato nel 1982; Commissione bicamerale «Bozzi» per le riforme istituzionali nella IX legislatura; Dibattito sulle riforme svolto alla Camera e al Senato nei giorni 18-19 maggio 1988; progetto di riforma approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera A.C. n. 4887-A; messaggio del Presidente Cossiga alle Camere e successivo dibattito svolto in Parlamento nei giorni 23-25 luglio 1991; Commissione bicamerale De Mita-Iotti nell'XI legislatura. La classe dirigente, però, non sembra in grado di rinnovar(si e di rinnovare) il sistema, tanto che questo enorme sforzo dialogico partorisce, a livello costituzionale, solo piccoli aggiustamenti della Carta, spesso indotti da vicende politico-istituzionali contingenti, piuttosto che da una visione complessiva e progettuale della società e di una sua auspicata evoluzione. A questo riguardo si pensi alla riforma dei reati ministeriali, resa necessaria dall'esperienza determinata dalla vicenda Lockheed che ha bloccato la Corte costituzionale per molti mesi (legge cost. n. 1/1989); oppure alla riforma dell'art. 68 Cost., voluta per cercare di placare l'opinione pubblica dopo gli scandali di tangentopoli (legge cost. n. 3/1993), così come già è accaduto per la riforma dell'art. 79 Cost., in tema di concessione dell'amnistia e dell'indulto (legge cost. n. 1/1992); anche la stessa riforma dell'art. 88 Cost., relativa alla disciplina del semestre bianco (legge cost. n. 1/1991), è frutto di una contingenza istituzionale, cioè la possibile sovrapposizione tra la fine della legislatura e il semestre bianco, che avrebbe di fatto impedito al Capo dello Stato di procedere allo scioglimento di camere anch'esse in scadenza.

Le uniche riforme che in questa fase costituzionale si riesce a completare attengono al circuito Parlamento-Governo e si muovono sul piano della normativa primaria e secondaria, nonché delle prassi istituzionali. In particolare, si cerca di affrontare

il problema della debolezza degli esecutivi, determinato soprattutto da uno strapotere dei partiti e del Parlamento, il quale ultimo, però, non è più in grado, come nel passato, di gestire «assemblearmente» il sistema, a causa della crisi che ormai investe in pieno il sistema dei partiti. Ciò avviene anzitutto mediante norme giuridiche: la legge n. 400/1988, sulla presidenza del consiglio e sulla disciplina degli atti normativi primari e secondari del Governo; la legge n. 13/1990, sugli atti di competenza del Capo dello Stato e quelli attribuiti alla firma del solo Presidente del Consiglio; il d.p.R. n. 251/1990 sulla disciplina del Consiglio supremo di difesa, con cui si attribuiscono maggiori poteri al Presidente del Consiglio; le riforme dei regolamenti di Camera e Senato degli anni '80, per limitare l'ostruzionismo (lodo Iotti), per garantire la partecipazione del Governo alla programmazione dei lavori, per fissare la regola generale del voto palese in aula; ecc. Vi sono poi riforme che sono realizzate attraverso nuove prassi, sperimentate dagli attori costituzionali. Molte di queste sono proprio opera dei presidenti della Repubblica che si succedono in questa fase costituzionale e cercano di escogitare meccanismi di stabilizzazione degli esecutivi.

In una situazione politico-istituzionale così fluida, i comportamenti tenuti dai tre capi dello Stato di questa fase – i quali, peraltro e per aspetti diversi, presentano un carisma e una personalità di assoluto rilievo – portano chiaramente alla luce quanto multiforme possa essere il ruolo svolto da quest'organo, solo abbozzato nella Carta. Accanto al tradizionale e mai abbandonato ruolo di «garante» – che è ormai chiaro che non possa intendersi in senso apolitico, ma al contrario di soggetto pienamente coinvolto nella «politica» del paese, che svolge funzioni di controllo e bilanciamento secondo il modello della separazione dei poteri e dunque, in tal senso, «garante» – svolto soprattutto con riferimento alle istituzioni direttamente coinvolte nel circuito partitico (Governo e Parlamento), si rafforza quel ruolo di organo decidente – già apparso con riferimento alle attribuzioni incidenti sulle fun-

zioni e sugli apparati non direttamente coinvolti nell'indirizzo politico (potere giudiziario e pubblica amministrazione) - e, infine, si mostra chiaramente un ruolo di supplenza nei momenti di crisi il quale, sebbene già emerso in singoli episodi delle passate presidenze, inizia ad avere una sua spiccata specificità, tenuto conto della situazione complessiva di crisi del sistema, la quale facilita e consolida questo ruolo, che tanta importanza ha rivestito nella recente fase costituzionale.

In particolare, sebbene in crisi, i partiti tradizionali continuano a rimanere egemoni, almeno fino alla «rivoluzione» del 1993-1994, contenendo il Presidente in un ruolo di garante, almeno con riferimento alle funzioni di diretta influenza sul circuito dell'indirizzo politico. In questo senso, le affermazioni ufficiali contenute nei messaggi di insediamento sono del tutto in linea con tale ruolo tradizionale, quando ad esempio Pertini - dopo aver enumerato una serie di possibili opzioni politiche ancora da sviluppare - conclude sostenendo che «Ma da oggi io cesserò di essere uomo di parte. Intendo essere solo il Presidente della Repubblica di tutti gli italiani» oppure quando Cossiga, all'inizio del suo discorso, rileva che «Dal giuramento discende il sacro dovere di essere il Presidente di tutti gli italiani».

Una manifestazione di questo ruolo di garanzia nel senso di riequilibrio complessivo della macchina statale è dato da quegli episodi di storia costituzionale nei quali il Capo dello Stato ha tentato di fornire una stabilizzazione al sistema, nei periodi di maggiore precarietà, quando cioè la debolezza dei rapporti di forza partitici ha permesso al Presidente di esplicitare molte delle potenzialità iscritte nel suo statuto costituzionale.

Con riferimento a Pertini, ad esempio, si è affermato che egli abbia costituito l'«unica risorsa di governabilità del sistema» (MERLINI). In molteplici occasioni, infatti, il Presidente Pertini, prima che si affermasse la formula politica pentapartitica, fornisce un «puntello» a governi traballanti, scegliendo alla carica di Presidente del Consiglio personaggi «minori» e fornendo loro,

attraverso esternazioni e legittimi comportamenti, una qualche forma di sostegno. È proprio questo esplicito sostegno – talvolta richiamato dagli stessi presidenti del consiglio del periodo – a costituire uno degli argomenti utilizzati da coloro che qualificano questi come «governi del presidente» e la forma di governo italiana come soggetta, sotto la presidenza Pertini, a una sorta di «semipresidenzialismo strisciante» (SPADARO 1998), quando però altre analisi hanno evidenziato che si tratti, con tutta probabilità, di tentativi di razionalizzazione di un sistema in disequilibrio del tutto in linea con il dettato costituzionale.

L'apparenza di una prevalenza della volontà presidenziale nella formazione di questi esecutivi discende principalmente dal maggior ambito di manovra che il Capo dello Stato ha con riferimento ai nomi cui affidare l'incarico, in una situazione di estrema fluidità del sistema partitico, dove le diverse correnti interne si sovrappongono in un caleidoscopio di possibilità. Un ruolo del Presidente particolarmente attivo, ma sempre soggetto alla prevalente forza politica delle altre istituzioni, tra le quali egli si limita a intermediare; un ruolo di «garante» sì, ma secondo l'accezione originaria del principio di separazione dei poteri. Quando poi viene raggiunta, intorno al 1985, una (relativa) stabilità della formula pentapartitica di governo – formata da DC, PSI, PSDI, PL e PR – la capacità decisionale del Capo dello Stato diminuisce fortemente.

Altre prassi stabilizzatrici sono rappresentate dalle «parlamentarizzazioni» delle crisi di governo, già a partire dalla prima gestita da Pertini (Andreotti IV). Proprio questi tentativi mostrano come il Presidente si muova nel consueto alveo del ruolo di «garante» del sistema e come, al tempo stesso, le sue capacità di azione siano destinate a soccombere dinanzi a una prevalente volontà delle forze politiche. Nella prospettiva presidenziale, la parlamentarizzazione sarebbe infatti servita ad attuare un'importante meccanismo costituzionale di razionalizzazione del sistema, cioè quello disciplinato dall'art. 94, II, comma 2, 4 e 5,

Cost., che sembrerebbe prevedere solo «crisi parlamentari», attivate da mozioni di sfiducia «motivate» e votate secondo un particolare procedimento che dovrebbe permettere di evidenziare le ragioni della crisi e garantire perciò anche una sua soluzione, tanto che alcuni primi commentatori della Carta avevano pensato a un meccanismo assimilabile alla sfiducia costruttiva, conosciuta in altri ordinamenti. Contrariamente all'intenzione del Capo dello Stato, però, i presidenti del consiglio hanno visto bene di non affrontare apertamente in Parlamento i motivi di tensione all'interno della maggioranza e far venire allo scoperto i dissidenti, ma di mantenere la decisione all'interno delle segreterie di partito, presentandosi sì in Aula, ma solo per fornire «comunicazioni del governo» (art. 64, comma 4, ultimo periodo, Cost.) che come tali aprono solo una eventuale discussione, ma non danno luogo ad alcuna votazione.

Un ulteriore comportamento razionalizzatore riconducibile al ruolo di «garante» e assimilabile al precedente, essendo anch'esso diretto ad attuare meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo previsti da norme costituzionali, è costituito da una lettera del Presidente Pertini al Presidente del Consiglio incaricato, Cossiga, in cui si richiama la previsione dell'art. 92, comma 2, Cost., in base alla quale la scelta dei ministri spetta a quest'ultimo e solo a lui, al fine di disinnescare le accanite lotte tra partiti e tra correnti per le poltrone (MIDIRI), ripercorrendo peraltro precedenti già apparsi nella presidenza Einaudi e che si ripresenteranno sotto la presidenza Scalfaro, con i governi Amato, nel 1992, e Ciampi, nel 1993.

Sempre in un'ottica stabilizzatrice possono essere lette le novità apportate da Pertini nella prassi delle consultazioni - riduzione del numero dei consultati, audizione prima dei gruppi minori e poi di quelli maggiori, ammissione alle consultazioni di solo coloro che avessero ricevuto l'investitura parlamentare dal segretario o dal presidente di partito -, anche esse dirette a ridare vigore all'organo assembleare e ricondurre nelle aule parlamentari le crisi e le loro soluzioni.

Pure gli scioglimenti anticipati di Pertini (1979 e 1983) e Cossiga (1987 e 1992) possono essere ricondotti al tradizionale ruolo presidenziale di «garante» del sistema, acquisendo la natura di estrema *ratio* per la soluzione di una crisi, quando cioè nessuna alternativa risulta più praticabile: lo scioglimento dunque come soluzione da evitare, costituendo un'ulteriore destabilizzazione del sistema. Il Capo dello Stato, però, dinanzi alla volontà delle forze politiche di andare alle urne, non può che adeguarsi, procedendo a quello che la dottrina ha qualificato, nella sostanza, come «autoscioglimento» o – forse con maggiore precisione – «scioglimento necessitato» (PALADIN 1986).

Sebbene qualche dubbio sia stato sollevato con riferimento allo scioglimento compiuto da Cossiga nel 1987, che sembrerebbe mostrare un maggiore interventismo presidenziale a favore di questa soluzione, è stato ritenuto che esso abbia costituito la via di uscita «più o meno concordemente accettata dalle forze politiche per sfuggire almeno nell'immediato alla incomoda stretta referendaria» (GALEOTTI 1988). E così anche lo scioglimento del 1992 può essere ritenuto una forma di scioglimento necessitato o autoscioglimento, voluto dalle principali forze politiche e istituzionali, sebbene vi compaiono sia alcuni spunti di quell'altro ruolo, emerso dalla prassi e ricavabile dalla Carta, del Presidente risolutore delle crisi sia alcune spinte maggioritarie che già cominciano a manifestarsi attraverso l'espediente della «parlamentarizzazione dello scioglimento», cioè di comunicazioni del Governo alle Camere circa il possibile scioglimento anticipato (Camera, X legislatura, res. sten. 30 gennaio 1992, 94732 ss.) cui segue l'approvazione di una risoluzione (A.C., X legislatura, Gava n. 6-00206), sulla quale, a sua volta, il Governo pone la fiducia e che in sostanza decreta appunto l'(auto)scioglimento delle Camere stesse.

Molteplici altri esempi di questo ruolo di riequilibratore del sistema possono ancora essere individuati nella presidenza Pertini (come ad esempio i 7 rinvii di leggi avvenuti principalmente

per ragioni legate alla copertura di bilancio) oppure nella «prima» parte di quella Cossiga, fino cioè alla svolta decisionista impressa alla presidenza a partire dal 1989. Già l'elezione di quest'ultimo Presidente, avvenuta al primo scrutinio, con voto amplissimo (752/977), è voluta dai partiti per insediare alla presidenza qualcuno che, dopo la ventata di Pertini, riporti tranquillità sul colle del Quirinale. E proprio Cossiga non mancherà di affermare, all'inizio del suo mandato, che egli sarà un Presidente «in punta di piedi» (MAMMARELLA-CACACE), come in effetti si è comportato, almeno fino al 1989, avendo ormai la formula pentapartitica di governo (DC-PSI-PRI-PLI-PSDI) raggiunto una (relativa) stabilità. Un dato estremamente significativo, soprattutto se messo a confronto sulla prassi seguita dopo il 1989, è dato appunto dai rinvii di leggi, che fino ad allora sono stati solo 7 e quasi tutti legati a ragioni di legittimità costituzionale (mancata copertura ai sensi dell'art. 81 Cost.).

In questa fase costituzionale estremamente fluida, viene poi alla luce un ulteriore ruolo che il Capo dello Stato ha la possibilità di incarnare, pur restando nel quadro abbozzato dalla Carta: si tratta di quello di *supplenza nelle situazioni di crisi* e che, nell'attuale momento storico, è riemerso con estrema evidenza, soprattutto a partire dal 2011, dovuto – allora come anche adesso – all'indebolirsi delle altre istituzioni e cioè a causa di una «crisi multiforme».

Si potrebbe, ad esempio, ricordare il tentativo fatto da Pertini di formare un Governo, fornendo un incarico a La Malfa nel 1979: episodio di grande importanza costituzionale, se si tiene conto che è la prima volta che viene dato mandato a un personaggio non appartenente alla DC e che ciò avviene in assenza di qualsiasi consultazione, come peraltro già in passato era talvolta avvenuto (cf. ad es. Governo Pella con Einaudi). Interessante questo episodio anche per le motivazioni che il Quirinale fornisce attraverso il suo ufficio stampa, il quale evidenzia come il Presidente cerchi una legittimazione nell'opinione pubblica, man-

cando viceversa un appoggio da parte dei partiti. È proprio questo il significato che la dottrina viene lentamente a riconoscere alle sempre più frequenti «esternazioni» provenienti dalla magistratura più elevata del nostro Paese: la ricerca di una legittimazione (democratico-discorsiva) a poteri esistenti o ricavabili dalla Carta, ma esercitati in isolamento rispetto alle forze politiche che rappresentano istituzionalmente la Nazione.

Un altro esempio di questo ruolo di supplenza è l'incarico a tre affidato, subito dopo il fallito tentativo di un Governo La Malfa, a Andreotti, come Presidente del Consiglio, La Malfa, Vicepresidente del Consiglio, e Saragat, altro Vicepresidente. In questo caso, l'iniziativa presidenziale giunge al limite della compatibilità costituzionale in quanto, come noto, se è il Presidente della Repubblica a nominare il primo ministro, è però rimessa a quest'ultimo la scelta dei ministri e dunque anche dei vicepresidenti (art. 92, comma 2, Cost.).

Possono ancora essere letti come episodi che esprimono un ruolo di supplenza in momenti di crisi politica: la riscoperta e l'invenzione dei preincarichi, degli incarichi vincolati e dei mandati esplorativi (BARTOLE 1991) nonché la parlamentarizzazione delle crisi di governo; la decisione di affidare l'incarico di Presidente del Consiglio a personaggi estranei alla DC (La Malfa prima, senza successo, e Spadolini e Craxi, poi); l'incarico affidato a Gorla, «tecnico» della DC, per fronteggiare una gravissima crisi economica e internazionale. Con Pertini e Cossiga, peraltro, sebbene la crisi stia assumendo caratteri sempre più evidenti, i partiti riescono a rimanere forti e combattivi, in grado di riprendere in mano la situazione. Le azioni di questi due presidenti, pertanto, - molto popolare il primo e molto stimato anche fuori dal suo partito il secondo - riescono a essere ricondotte dalla dottrina, non senza sforzo, a un tradizionale ruolo di «garanzia», consistente nell'intermediazione tra i molti partiti e le loro innumerevoli correnti, capaci di spendere il loro surplus di legittimazione soprattutto durante singoli episodi di crisi.

Questo ruolo di supplenza si viene sempre più a chiarire nei suoi reali contenuti nei primi anni della presidenza Scalfaro, almeno finché il nuovo modello maggioritario non si stabilizza, proprio a causa della gravissima crisi «multiforme» che ormai ha vinto il sistema. Non è forse un caso che quest'ultimo Capo di Stato sia eletto poco dopo la strage di Capaci, nel momento di massima violenza degli attacchi mafiosi alle istituzioni repubblicane, e in piena «tangentopoli», che sta travolgendo i partiti di governo e destrutturando il sistema parlamentare. Un Presidente, dunque, eletto come pilota della crisi o, come taluno ha scritto, «commissario della crisi» (D'ANDREA) e consapevole di avviarsi a svolgere il suo mandato «quando grandi problemi incombono» (discorso di insediamento del 28 maggio 1992).

La formazione dei governi Amato e Ciampi, come meglio si vedrà nel successivo capitolo, è assai indicativa in questo senso e denota, allo stesso tempo, come ad essere nuove non siano tanto singole prassi costituzionali, quanto il complessivo contesto istituzionale tale da far emergere il ruolo di supplenza di cui s'è detto. Nella formazione del Governo Amato, l'ingerenza del Quirinale avviene con una certa evidenza una volta compiute le consuete consultazioni e conferito l'incarico accettato con riserva: a questo punto la scelta dei ministri avviene attraverso un confronto serrato tra Capo dello Stato e Presidente incaricato seguendo tre criteri fondamentali: competenza e professionalità; tendenziale rotazione, sostituendo chi è rimasto al governo per molti anni; inopportunità di nominare personaggi soggetti a indagini giudiziarie in corso (AMATO 1994).

L'emersione di una pluralità di ruoli impersonati dai presidenti di questa fase politico-costituzionale e le loro concrete manifestazioni pongono all'ordine del giorno il tema della responsabilità del Capo dello Stato, la quale non è ormai più un tabù - apparentemente ostracizzata dalla funzione apotropaica dell'art. 90, Cost., come nei primi anni della Repubblica - né un evento eccezionale e traumatico, come nel caso di Leone,

ma un aspetto indissolubilmente legato ai poteri e alle funzioni presidenziali. Se in base al dettato costituzionale è certamente da escludere una responsabilità *giuridica* relativamente agli atti del Presidente, altrettanto non può dirsi per gli altri suoi comportamenti e soprattutto sembra sempre più condividersi, a livello dottrinale e istituzionale, l'idea di una sua possibile responsabilità *politica diffusa*.

Già sotto la presidenza Pertini, ad esempio, si manifestano pubblicamente, in molteplici occasioni, giudizi negativi nei confronti del Capo dello Stato, come ad esempio nel 1985 in occasione dell'interruzione del viaggio in America per recarsi a Mosca ai funerali di Černenko oppure in relazione alla grazia concessa a Fiora Pirri Ardizzone (cfr. ad es. Camera dei deputati, IX legislatura, interrogazioni da n. 3/01949 a n. 3/01954). In particolare, si giunge, nei fatti, a ritenere pacificamente ammessa la critica politica sia da parte dei *mass media* sia delle stesse forze politiche. Da un lato, cioè, viene meno o comunque si attenua fortemente quella regola di correttezza costituzionale secondo cui i partiti non dovrebbero muovere critiche al Presidente e, dall'altra, la norma del codice penale (art. 279 c.p.) che vietava di far risalire pubblicamente al Presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità per gli atti da lui firmati cade in desuetudine (così la Relatrice al d.d.l. C-5490, XIV Legislatura, Camera dei deputati, Res. Sten., seduta 645 del 27 giugno 2005, p. 10), ancor prima della sua formale abrogazione con la legge n. 85/2006.

La vicenda istituzionale della presidenza Pertini fa riaffiorare l'idea che l'elezione o, per essere più precisi, la possibile «rielezione» di un Capo dello Stato possa costituire il momento migliore per far valere la sua responsabilità (politica). Si tratta di una tesi che era stata proposta dalla dottrina nei primi anni di storia repubblicana, ma subito abbandonata per l'affermarsi del ruolo neutrale e di garanzia sostenuto dalla stragrande maggioranza degli autori e accolto dalle diverse istituzioni coinvolte.

Con Pertini, però, accade che dinanzi alla sua disponibilità a essere rieletto, il partito di maggioranza relativa esprima significative prese di posizione contrarie, soprattutto a causa di alcuni comportamenti giudicati intemperanti. La mancata rielezione, con un Presidente che non si tira indietro, è dunque sembrata «innesta[re] una pur problematica ma esistente responsabilità politica di tipo istituzionale» (GALLIANI).

Nonostante l'emergere di questi elementi, la tesi che nega una qualsiasi forma di responsabilità per qualsiasi iniziativa presidenziale resta imperante, ostacolando forse l'individuazione e la precisazione di strumenti (politici) per farla valere o comunque per affrontarla. È forse significativo in questo senso che quando la sovraesposizione del Capo dello Stato diviene eccessiva, l'unico mezzo che in concreto si è pensato di utilizzare è stato quello (del tutto inadeguato) della messa in stato di accusa per alto tradimento e attentato alla Costituzione, come se per risolvere controversie condominiali si dovesse ricorrere all'esercito. Così è avvenuto che per ben due volte sotto la presidenza Cossiga si sia avanzata richiesta di messa in stato di accusa (nel 1991, quando la richiesta è stata respinta e, nel 1992, quando non è stata votata a seguito delle dimissioni volontarie, due mesi prima della scadenza del mandato) e la si sia minacciata per Scalfaro, il quale reagisce con il noto «io non ci sto» (messaggio radiotelevisivo trasmesso al TG3 il 3 novembre 1993).

Questa fase politico-costituzionale così complessa – nella quale, con la caduta del muro di Berlino, si chiude un'era e si aprono nuovi e instabili scenari tuttora in divenire – rappresenta, in definitiva, un laboratorio importantissimo per l'emergere e il raffinarsi di molteplici capacità espressive del Capo dello Stato le quali troveranno una più compiuta e chiara affermazione durante i successivi settennati.

Alcuni spunti bibliografici per approfondire

Sulla storia costituzionale della Repubblica italiana:

- U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana*, il Mulino, Bologna, 1989.
- G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 362 ss.
- BANCA D'ITALIA, *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*, 2008 reperibile in www.bancaditalia.it.
- S. BARTOLE, voce *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubb.*, vol. VII, 1991, p. 642 ss.
- ID., *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 87 ss.
- F. BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica: un profilo dal 1946 a oggi*, Carocci, Roma, 2007.
- P. CALAMANDREI, *Introduzione*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Barbèra, Firenze, 1950.
- ID., *L'ostruzionismo di maggioranza*, in *Il Ponte*, n. 1, 1953, p. 129 ss.
- ID., *Viva Vox Constitutionis*, in *Il Ponte* 1955, XI, n. 6, p. 809 ss.
- G. GALLI, *I partiti politici italiani (1943-2004)*, Bur, Milano, 2004.
- C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Laterza, Bari-Roma, 2003.
- G. GRONCHI, Intervista rilasciata a I. MONTANELLI, *Incontri: Gronchi*, in *Corriere della sera*, 30/4/1955, p. 3.
- P. HOFMANN, *On 16th Day, Leone Named Italy's President*, in *New York Times* del 25/12/1971.
- ISTAT, *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria - Anno 1999*, Roma 2001.
- A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna 1988.
- G. MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Vallecchi, Firenze, 1968.
- R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Carocci, Roma, 2008.
- S. MERLINI, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997.

- L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004.
- ID., *Saggi di storia costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2009.
- M. PERINI, *Le regole del potere. Primato del Parlamento o del Governo?*, Giappichelli, Torino, 2009.
- A. PISANESCHI, *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009.
- S. ROMANO, *Libera Chiesa. Libero Stato?*, Longanesi, Milano, 2005.
- P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, il Mulino, Bologna, 1997.
- A. SPADARO, *Gli effetti costituzionali della cd. «globalizzazione. Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionale*, in *Pol. dir.*, 1998, p. 452 ss.

Sul Presidente della Repubblica in generale:

- M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1998.
- A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Laterza, Bari-Roma, 1985.
- A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Aracne, Roma, 2011.
- P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1958, p. 297 ss.
- G. BASCHIERI, *La Costituzione italiana: commento analitico*, Nocchioli, Firenze, 1949.
- M. BRACCI, *Lettera al Presidente Gronchi del 15/12/1958*, pubblicata in *Studi Parlamentari* 1970, p. 23 ss., col titolo *Presidente e Presidenzialismo*.
- O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010.
- B. CONSTANT, *Principi di politica*, Editori riuniti, Roma, 1970.
- G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale*, Feltrinelli, Milano, 1971.
- L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente*, Einaudi, Torino, 1956.
- L. ELIA, *I «ruoli» del Presidente della Repubblica*, in *Giust. cost.* 1973, p. 87 ss.

- C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, 1960, *ad vocem*.
- S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Ufficio editoriale dell'Università cattolica, Milano, 1949.
- M. GERVASONI, *Le armate del presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 2015.
- M. LUCIANI-M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997.
- G. MAMMARELLA-CACACE, *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Laterza, Roma-Bari, 2011.
- T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in P. CALAMANDREI-A. LEVI (diretto da), *Commentario sistematico*, cit., II, p. 114 ss.
- N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973.
- L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, *ad vocem*.
- G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Giappichelli, Torino, 2010.
- A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011.
- G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985.
- M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2005.

Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica:

- L. CARLISSARE, *art. 90*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1983.
- M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano, 2008.
- G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967.
- A. SPADARO, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in *Riv. AIC*, 2011.
- A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino, 2010.

Su alcuni specifici aspetti della disciplina sul Presidente della Repubblica:

- AA.VV., *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale*, Giappichelli, Torino, 2006.
- R. BELLANDI, *Il consiglio supremo di difesa: storia, organizzazione, attività*, il Mulino, Bologna, 2011.
- E. BINDI, *La garanzia della costituzione: chi custodisce il custode?*, Giappichelli, Torino, 2010.
- M. BON VALSASSINA, *La crisi provocata dalle dimissioni del secondo ministero Segni e la sua soluzione*, in *Giur. cost.* 1960, p. 387 ss.
- L. CARLASSARE, art. 88, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1983, p. 43 ss.
- A. D'ANDREA, art. 92, in R. BIFULCO-A. CELOTTO-M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2006, p. 1783 ss.
- G. DE VERGOTTINI, *Indirizzo politico della difesa e sistema costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1971.
- ID., *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1984, p. 493 ss.
- S. GALEOTTI, *Intervista*, in P. CALANDRA, (a cura di), *Lo scioglimento delle Camere nel 1987: intervista a L. Carlassare, S. Galeotti e T. Martines*, in *Quad. cost.*, 1988, p. 69 ss.
- D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, 2 volumi, Giuffrè, Milano, 2011.
- M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovrapposizione funzionale del Capo dello Stato - Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2012.
- G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Foro it.*, 1953, IV, c. 94 ss.
- M. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Cedam, Padova, 1988.
- G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Archivio giuridico "F. Serafini"* 1957, vol. CLII, p. 19 ss.

Capitolo Quarto

POTERI PRESIDENZIALI E COMPETIZIONE BIPOLARE

1. Il Presidente della Repubblica nella transizione tra proporzionale e maggioritario

Il passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema elettorale maggioritario ha segnato una nuova stagione per l'esercizio dei poteri presidenziali. Non solo era mutato il sistema elettorale, ma questo cambiamento era avvenuto in un contesto internazionale e interno profondamente modificatosi.

La fine dei regimi comunisti rappresentata dalla caduta del muro di Berlino aveva fatto venir meno le basi su cui poggiava la divisione del mondo in due blocchi contrapposti, mentre il percorso di integrazione europea aveva imposto allo Stato la liberalizzazione dei mercati e l'introduzione di rigidi vincoli finanziari ai bilanci pubblici. Del pari l'introduzione della moneta unica impediva allo Stato di ricorrere alle tradizionali svalutazioni competitive della lira. Questi eventi ebbero notevoli effetti sulle forze politiche, che non potevano più contare né sul collante della contrapposizione ideologica, né sul consenso dato da un indiscriminato *deficit spending*. A seguito dell'emergere di larghe aree di corruzione (la c.d. "tangentopoli"), la classe politica esistente subì una ulteriore forte delegittimazione che costituì la spinta per la modifica del sistema elettorale in senso mag-

gioritario attraverso l'utilizzazione dello strumento referendario.

Mentre col referendum del 1991 si votò solamente sul regime delle preferenze alla Camera, con la tornata referendaria del 1993 si votò, invece, sulla legge elettorale del Senato. Venne meno quindi il sistema elettorale proporzionale, inteso in Assemblea costituente come meccanismo più adatto ad un tessuto sociale disomogeneo e come strumento di garanzia per le minoranze, in quanto ormai considerato fattore di instabilità e ostacolo al bipolarismo.

Il nuovo sistema elettorale introdotto con le leggi dell'agosto del 1993, prevedeva pertanto, sia per la Camera che per il Senato, un sistema misto prevalentemente maggioritario, con un recupero proporzionale (cioè il 75% dei seggi veniva attribuito in collegi uninominali con il maggioritario a turno unico, e il restante 25% con il sistema proporzionale).

Le modifiche del sistema elettorale incisero profondamente sulla forma di governo italiana. Come aveva sottolineato Amato nel suo celebre discorso alle Camere del 21 aprile 1993, il sistema elettorale proporzionale costituiva, infatti, una delle fondamenta dell'ordinamento repubblicano e anche se non previsto in Costituzione improntava di sé l'intero assetto istituzionale. Per la prima volta nella storia italiana, il 27 marzo 1994, gli elettori votarono direttamente per una coalizione di governo e fu la coalizione guidata da Silvio Berlusconi ad ottenere il 21% dei voti.

Come si è detto in apertura, questo profondo mutamento dell'assetto istituzionale italiano non poteva non riverberarsi sul ruolo e sui poteri del Presidente della Repubblica, che si era storicamente delineato attraverso convenzioni stabilizzatrici delle norme costituzionali, le quali tuttavia potevano valere in presenza del medesimo assetto politico ed istituzionale e che venivano meno a seguito di una legge elettorale assai diversa dalla precedente. È noto del resto che la Costituzione delinea una figura che può sembrare, a seconda delle letture, ambigua, «sfumata», a tratti «incoerente» (PALADIN), e espressione di «segrete ambivalenze»

(MARANINI); o per contro, con accezione positiva, «flessibile» (ALLEGRETTI), «duttile» (BALDASSARRE), di «utile elasticità» (FUSARO), un ruolo dunque «flessibilissimo, retto da un equilibrio dinamico che consente d'assorbire senza danno anche gli urti violenti degli eventi eccezionali» (BRACCI), ma che proprio per queste ragioni trova nelle convenzioni applicative della Costituzione un momento di stabilizzazione. Nondimeno le convenzioni debbono formarsi ed adeguarsi al nuovo contesto, cosicché la presidenza Scalfaro può apparire una presidenza, in qualche misura, di transizione, a cavallo tra il «vecchio» e il «nuovo».

In un contesto che andava trasformandosi, e caratterizzato in certi momenti da situazioni eccezionali di crisi del sistema, è infatti da ricordare che Scalfaro fu ancora molto incisivo sul circuito d'indirizzo politico. Che il suo ruolo potesse riespandersi nei momenti di crisi del sistema in forma ancor più influente sul circuito d'indirizzo politico era, del resto, emerso con nettezza nel momento della stesura stessa del testo delle nuove leggi elettorali, che come è stato ricordato, furono scritte in qualche modo sotto dettatura del Presidente Scalfaro (LIPPOLIS-PISTRUZZELLA). Ma è importante sottolineare che sia il potere di nomina del Presidente del Consiglio, che il potere di scioglimento, furono esercitati da Scalfaro in maniera assai forte.

Quando Scalfaro nominò Presidente del Consiglio Ciampi, quest'ultimo non era espressione delle forze politiche detentrici della maggioranza parlamentare, mentre per i primi quaranta anni di storia costituzionale repubblicana i presidenti del consiglio erano stati tutti democristiani e quindi appartenenti al partito detentore della maggioranza relativa, se si escludono le presidenze di Spadolini (1981-1982) – espressione di una forza politica che aveva ben scarso peso in termini numerici di seggi, circa il 3,7% – e Craxi, (1983-1986), anch'esso espressione di una forza politica che contava circa il 13% dei seggi. Inoltre quel governo fu il primo governo della storia repubblicana guidato da un tecnico che proveniva dalla Banca d'Italia.

Nondimeno il Governo Ciampi, così come il primo Governo Amato (che rimase in carica 10 mesi, dal giugno 1992 all'aprile 1993, succeduto all'esecutivo presieduto da Bettino Craxi, travolto dalle inchieste di «mani pulite»), non possono essere considerati governi composti esclusivamente da tecnici, perché la compagine di governo era formata anche da politici, tra cui, nel caso del Governo Amato, lo stesso Presidente del Consiglio, socialista. Vero è invece che poi i partiti tradizionali, che nella fase iniziale avevano sorretto il Governo Amato, persero velocemente il loro peso decisionale a seguito delle indagini della magistratura, le quali coinvolsero molti altri appartenenti alle forze politiche presenti in Parlamento. Il Governo Amato finì quindi per contare sull'appoggio di una «specie di Collegio informale [...] costituito dal Capo dello Stato e dai presidenti delle due Camere che si riunì più volte in momenti di difficoltà politiche o economiche e che finì per proteggere, nella sua azione, lo stesso Presidente del consiglio» (BARUCCI).

Si trattava tuttavia di governi che, quantunque composti da tecnici, dovevano, come ovvio, ottenere la fiducia delle Camere e la cui permanenza in carica era determinata dalla volontà dei partiti, come, del resto, ogni esecutivo nell'ambito della forma di governo parlamentare. Ma quando questi ultimi si trovarono in profonda crisi, come avvenne nei primi anni '90, il potere del presidente di individuare una personalità autorevole non diretta espressione di essi, finì per essere una soluzione auspicata dalle forze politiche, nonché dall'opinione pubblica, alle cui richieste le forze politiche stesse cercarono di dare risposte, anche e soprattutto al fine di recuperare la propria legittimazione ormai sgretolata sotto il peso delle indagini della magistratura. Basti pensare in quegli anni alla riforma dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, previsto nell'art. 68, comma 2, Cost., introdotta con la legge cost. n. 3/1993, una delle riforme più rappresentative della crisi che stava attraversando il sistema politico-istituzionale nei primi anni '90, e al fatto che furono proprio le

aspre critiche alla prassi applicativa dell'autorizzazione a procedere a creare le premesse per la sua eliminazione.

Sia le forze politiche che l'opinione pubblica auspicarono allora l'intervento sulla scena politica di personalità con competenze tecniche, in quanto ritenute impermeabili alla contaminazione politica.

Per queste ragioni il Governo Ciampi è stato definito anche un vero e proprio governo del Presidente, così come fu definito il Governo Tambroni, nominato nel 1960 dal Presidente Gronchi (e già nel 1953 – come si è visto nel capitolo III – il Governo Pella nominato da Einaudi), sebbene in quel caso l'incarico di governo fosse stato affidato ad un parlamentare democristiano, che ottenne tuttavia una risicata fiducia grazie ai voti determinanti del Msi e dei monarchici. Si era in presenza comunque anche allora ad una crisi istituzionale, pur non paragonabile per entità alla profonda crisi dei primi anni '90, cui si era cercato anche nel 1953 di porre rimedio attraverso la riforma elettorale (la c.d. «legge-truffa»).

La formazione del Governo Tambroni, fortemente voluto dal Presidente Gronchi, si pose quindi in linea con il rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica, *viva vox Constitutionis* (CALAMANDREI), le cui potenzialità sono del resto già insite nei poteri conferiti dalla Carta costituzionale, ma fu un governo che ebbe vita breve. I partiti fecero immediatamente scudo e trovarono al loro interno le forze per riprendere il posto centrale che occupavano nell'ambito della forma di governo italiana, ridimensionando le aspettative di coloro che attribuivano al Presidente della Repubblica una funzione di indirizzo politico costituzionale.

La risposta che invece seppero dare i partiti alla crisi istituzionale degli anni '90, inserita del resto in un quadro internazionale ormai profondamente modificato, fu assai meno incisiva. I partiti tradizionali non riuscirono, infatti, a trovare al loro interno la forza per impedire il crollo del sistema da loro stessi

costruito a partire dalla prima legislatura repubblicana. La forte instabilità politica non poteva che aprire all'azione di supplenza degli organi di garanzia e tra questi del Presidente della Repubblica, dotato per dettato costituzionale di poteri incisivi nel circuito di indirizzo politico.

Le prime elezioni che si svolsero con il sistema maggioritario (nel 1994) sancirono la vittoria di Berlusconi. Non potendo incidere sulla nomina del Presidente del Consiglio, legittimato sostanzialmente dalle urne, il Presidente Scalfaro incise non poco sia sul programma sia sulla compagine del primo Governo Berlusconi: basti ricordare la ferma opposizione di Scalfaro alla nomina di Previti a ministro della giustizia. Scalfaro dichiarò, inoltre, pubblicamente che avrebbe attribuito l'incarico a Berlusconi a condizione che il programma di governo prevedesse precisi impegni in ordine all'eliminazione del conflitto d'interessi, alla garanzia dell'unità della Repubblica e alla continuità della politica estera di pace perseguita dall'Italia (MERLINI).

2. (segue) Scalfaro: lo scioglimento del 1994 e il mancato scioglimento dello stesso anno

Nel momento di passaggio alla democrazia maggioritaria, il Presidente della Repubblica Scalfaro, con la formazione del Governo Ciampi, ha dunque svolto un ruolo di rilievo nel costruire una nuova formula di governo, ma ha cercato di ritagliarsi un ruolo significativo anche durante la formazione del Governo Berlusconi I (maggio 1994-dicembre 1994). Nondimeno una scelta assai più dirompente fu posta in essere, proprio durante la fase del Governo Ciampi, con lo scioglimento delle Camere del 1994. Lo scioglimento in quel caso fu dovuto non ad una crisi del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, ma all'entrata in vigore della nuova leg-

ge elettorale di tipo maggioritario. Il Presidente sembrava così avallare la possibilità, teorizzata da parte della dottrina, di uno scioglimento delle Camere non per rottura del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento, ma per mutamento sostanziale della situazione del paese di cui il Presidente diventava interprete. Ovviamente tale interpretazione si collegava a sua volta ad una ricostruzione complessiva del presidente meno «garante imparziale» e più interprete della vita complessiva del paese e supplente nei momenti di crisi.

Vero è, tuttavia, che il mutamento della legislazione elettorale poteva essere considerato anche una delle cause di scioglimento «tecnico», poiché, secondo alcuni, la mutazione dei principi incidenti sul rapporto di rappresentanza politica renderebbe *opportuno* sciogliere le Camere per consentire la dovuta conformazione di queste ultime alle nuove regole (BALDASSARRE). Secondo altri, addirittura, lo scioglimento dettato dal mutamento della legislazione elettorale non sarebbe solo politicamente opportuno, ma addirittura *giuridicamente imposto* in quanto scioglimento necessario, come previsto in molti ordinamenti europei. Si tratterebbe in sostanza di uno scioglimento «speciale» visto che «sconta un'evidente deviazione dell'istituto rispetto alla funzione "propria", o meglio rispetto alla funzione ordinariamente attribuita», essendo determinato non da cause esterne «ma interne al rapporto rappresentativo», che ne mettono «in discussione la persistente effettività e riconoscibilità ed eventualmente ne profilino una ricomposizione secondo regole diverse» (FLORIDIA).

Se si ritiene lo scioglimento dettato dal mutamento della legislazione elettorale giuridicamente imposto, ne consegue peraltro che il Capo dello Stato dovrebbe limitarsi ad «un accertamento obiettivo» e ad «un'automatica applicazione di regole, che escludono in radice opinabilità e responsabilità. In quest'ottica, il presidente non opera né da notaio né da custode (politico) della costituzione, ma da magistrato imparziale; ed il ruolo

del governo si limita per un verso [...] all'estrema garanzia preventiva contro gli abusi del Capo dello Stato (così come l'accusa per attentato alla costituzione ne rappresenta l'estrema garanzia successiva), e per altro verso agli interventi operativi che ricadono nelle sue specifiche funzioni» (FLORIDIA).

Se è giusto ricordare queste tesi, è altrettanto necessario rammentare, tuttavia, che dalla Costituzione italiana e dalla sua esperienza applicativa non deriva alcun obbligo (né politico, né tanto più giuridico) di sciogliere le Camere se queste ultime sono in grado di esprimere un esecutivo legato da rapporto di fiducia alla maggioranza parlamentare (FUSARO, LIPPOLIS-PITRUZZELLA), e dunque è difficile ritenere un atto del genere come giuridicamente obbligatorio.

Ciò non toglie che Scalfaro abbia inteso questo atto come oggettivamente doveroso (che però non significa giuridicamente obbligatorio) poiché l'esito dei referendum elettorali del 1991 e del 1993 aveva evidenziato la frattura tra il corpo elettorale e la classe politica presente in Parlamento e comprovava l'intento degli elettori di volere un nuovo parlamento. Inoltre l'esigenza di un netto mutamento dei rappresentanti politici aveva trovato conferma anche nell'esito delle elezioni amministrative, ulteriore dimostrazione di una indubbia cesura tra le tradizionali forze politiche e la volontà popolare, come pure nella grave disfunzione del sistema istituzionale rivelata dalle indagini giudiziarie (BARTOLE).

La volontà unilaterale del Capo dello Stato di sciogliere le camere, che pur erano in grado di esprimere una maggioranza di governo, rimane pur sempre una anomalia nella logica della forma di governo parlamentare. La scelta operata da Scalfaro nel 1994 di sciogliere le Camere è stata, dunque, possibile solamente perché il nostro sistema istituzionale viveva un forte momento di debolezza del quale il presidente si è fatto interprete, espandendo in un momento di crisi i confini dei suoi poteri per ristabilire quella che il Presidente stesso ha ritenuto essere la corretta regolarità costituzionale.

A conferma di questa tesi è del resto sufficiente ricordare che questa ipotesi di scioglimento è rimasta un *unicum* nel sistema costituzionale. Già nella XII legislatura alla fine del 1994, lo scioglimento fu rifiutato da Scalfaro, in presenza in quel caso di una crisi di governo (la Lega Nord era uscita dal governo presieduto da Silvio Berlusconi). Il Presidente del Consiglio chiedeva fortemente lo scioglimento delle Camere, sostenendo che, in costanza di un sistema elettorale maggioritario, una crisi di governo avrebbe comportato necessariamente nuove elezioni, non potendo il Presidente nominare un nuovo presidente del consiglio che non avesse avuto l'investitura popolare. Il Presidente della Repubblica rifiutò allora tale teoria, favorendo la nascita del Governo Dini (gennaio 1995-maggio 1995), composto da ministri non parlamentari e appoggiato da una maggioranza occasionale fondata sui voti del centro sinistra, inizialmente all'opposizione e della Lega Nord fuoriuscita dal precedente governo. A sostegno di questa scelta fu argomentato proprio che il Presidente della Repubblica ha il dovere, nell'ambito di una forma di governo parlamentare, di ricercare la possibilità di formare un nuovo governo che abbia il supporto delle camere. Lo scioglimento delle camere costituisce l'*extrema ratio*, quando emerge con chiarezza che non è possibile, con quella formazione parlamentare, avere un governo che possa ottenere la fiducia.

Fu proprio all'interno di questo esecutivo, sostenuto dal personale appoggio del presidente Scalfaro e nel quale l'operatività del principio maggioritario era assai ridotta, che sorse l'unica controversia tra soggetti del rapporto fiduciario, risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 7/1996 (il c.d. caso Mancuso, dal nome dell'allora ministro di grazia e giustizia).

Questa sentenza ha costituito l'occasione per la Corte costituzionale per effettuare una ricognizione della forma di governo parlamentare, del ruolo del Presidente della Repubblica nell'*iter* di formazione del governo, del rapporto fiduciario Governo-Parlamento, e della responsabilità individuale dei singoli

ministri (artt. 92, 93, 94 e 95 Cost.). Nella specie, la Corte ha ritenuto che la mozione di sfiducia individuale nei confronti di un ministro può essere votata da ciascuna camera, in quanto rientra nella logica del sistema parlamentare. Se il ministro colpito da sfiducia non vuole dimettersi, «spetta al Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del consiglio, sostituirlo» (sent. 7/96).

Proprio negli anni del difficile assestamento della forma di governo parlamentare, quando il sistema stava transitando verso l'era della competizione bipolare, la Corte costituzionale ha dunque dato, per la prima volta, una definizione organica di forma di governo parlamentare, muovendo da una visione storica nella quale il disegno costituzionale viene completato attraverso la prassi costituzionale. Ripartendo dal principio di collegialità e dall'obiettivo di realizzazione dell'indirizzo politico, che deve essere preservato da comportamenti individuali dei ministri che ne mettano a repentaglio l'unitarietà, la Corte, tra le righe, sembra difatti rispondere anche alle tesi che ritengono ormai le prassi costituzionali inutili rituali quando è il popolo stesso a scegliere la maggioranza parlamentare e il suo *leader*. E in tal modo è giunta a ridimensionare l'assioma secondo il quale la modificazione del sistema elettorale in senso maggioritario avrebbe dovuto ridurre, automaticamente a prescindere dalla stabilità dell'assetto politico-istituzionale, i poteri presidenziali nell'*iter* di formazione del governo e di gestione delle sue crisi.

3. Il Presidente della Repubblica nel sistema maggioritario

Se la presidenza Scalfaro può essere considerata ancora di transizione, le presidenze successive si sono trovate ad operare nel contesto di un sistema elettorale di tipo maggioritario che lasciava presagire un certo ridimensionamento dei poteri del Presidente della Repubblica, specialmente nel momento di for-

mazione del governo. Il capo della coalizione uscita vittoriosa dalla consultazione elettorale, infatti, avrebbe avuto molto probabilmente l'incarico di guidare il nuovo esecutivo, riducendosi parallelamente i poteri presidenziali sulla scelta del Presidente del Consiglio.

Senza dubbio non c'è alcun obbligo giuridico che imponga al Presidente della Repubblica di affidare l'incarico di formare il governo al *leader* della coalizione vincitrice delle ultime elezioni, visto che le sue prerogative costituzionali non sono state modificate (come ribadirà il legislatore stesso con l'art. 14-*bis* della legge n. 270/2005 e la Corte costituzionale con la sent. n. 262/2009), ma vi è comunque una ragione di opportunità politica e di rispetto della volontà dell'elettorato, che finisce per vincolarne la scelta, annullando quasi qualsiasi margine di discrezionalità nell'individuare il soggetto cui conferire l'incarico. Dopo le votazioni del 1994, 1996 e 2001, in effetti, è stato il risultato elettorale a indirizzare la scelta presidenziale sulla nomina del presidente del consiglio più che le consultazioni, che il Capo dello Stato peraltro ha continuato a svolgere, seguendo una prassi consolidata. I poteri di influenza del Presidente si sono, in questo periodo, casomai spostati sulla formazione della compagine governativa: basti ricordare nella formazione del primo Governo Berlusconi, come si è visto, la ferma opposizione di Scalfaro alla nomina di Previti a ministro della giustizia.

I poteri del Presidente nell'ambito del procedimento di formazione dell'esecutivo tornano invece nuovamente ad espandersi in occasione delle crisi di governo in corso di legislatura, come testimoniato anche dai tempi di svolgimento delle consultazioni (breve nel procedimento che segue alle elezioni, lunghi a seguito di crisi di governo). In questi casi si avverte con immediatezza quanto sia reale la metafora dei poteri a fisarmonica: il potere di nomina del Presidente del Consiglio si contrae di fronte ad un chiaro esito elettorale a favore di una coalizione, si riespande a seguito di una crisi di governo.

L'elevata conflittualità del bipolarismo italiano ha comunque fatto emergere, almeno nei primi anni di funzionamento del sistema elettorale maggioritario e sotto la presidenza Scalfaro, che i poteri presidenziali di formazione del governo in corso di legislatura e di scioglimento delle Camere, possono spingere il Capo dello Stato ad influenzare non poco il circuito dell'indirizzo politico.

Con lo stabilizzarsi della stagione maggioritaria il Presidente Ciampi (1999-2006) ha, invece, affermato e sviluppato i poteri di *moral suasion* seguendo un modello di interventismo assai diverso dagli anni precedenti.

Il Presidente Ciampi, nel suo discorso di insediamento, (pronunciato il 19 maggio 1999) aveva, infatti, promesso di ispirarsi al massimo *self-restraint* non solo con riguardo ai poteri di intermediazione politica, ma anche con riferimento ai poteri di controllo e di influenza, impegnandosi ad incidere il meno possibile nelle relazioni tra le forze politiche. La sua elezione, del resto, aveva trovato un ampio consenso tra le forze politiche proprio in ragione della estrazione non politica unita ad elevate competenze tecniche (Ciampi è stato difatti l'unico presidente eletto al primo scrutinio, se si esclude Cossiga che, pur essendo democristiano, poté contare sui voti del PCI). Queste caratteristiche rappresentavano una garanzia di stabilità del sistema, e sembravano dare risposta alle richieste delle stesse forze politiche di recuperare, attraverso il presidente, uno spirito di unità nazionale e patriottismo costituzionale capace di porre un argine all'elevata conflittualità degli attori politici. Il presidente diveniva dunque il punto di ancoraggio *super partes* delle stesse forze politiche. Come ebbe a sottolineare Veltroni nell'intervista pubblicata su *La Repubblica* il giorno stesso dell'elezione del Presidente, «Ciampi è un uomo del bipolarismo; non è uomo dei partiti e non è un parlamentare; può essere il garante della transizione; è l'uomo dell'euro; gode di vasto prestigio internazionale; è un laico in politica, pur essendo personalmente un cattolico». Pochi giorni dopo anche Berlusconi ribadiva che «l'ac-

cordo tra le forze politiche si basa sulla storia personale di Ciampi, che rappresenta una garanzia per tutti».

Il Presidente della Repubblica rappresentava dunque un attracco sicuro per le forze politiche, che non nascondevano di fare affidamento proprio sulla sua estrazione non politica per impedire, o almeno tenere sotto controllo, le manifestazioni di protagonismo presidenziale, che avevano invece caratterizzato specialmente il biennio 1992-1994.

L'aspirazione alla «normalizzazione» del ruolo presidenziale attraverso la scelta di un candidato senza appartenenza partitica si affievolirà al punto che verrà abbandonata, come vedremo, al momento dell'elezione del Presidente Napolitano quando la scelta cadrà su un presidente «politico». La provenienza dal mondo della politica non impedirà comunque a Napolitano di essere percepito come un solido ancoraggio non solo dalle forze politiche, travolte da un'inarrestabile crisi di rappresentatività, ma soprattutto dai cittadini sempre più lontani dai luoghi della rappresentanza politica.

Il mandato di Ciampi è stato anche condizionato dal fatto che si è trattato del primo Presidente della Repubblica ad operare interamente nell'ambito della democrazia maggioritaria, in un contesto bipolare più consolidato e misurandosi con un'unica persona nel ruolo di Presidente del Consiglio per l'intera durata della XIV legislatura. Questo ha influenzato i poteri presidenziali finalizzati alla «messa in moto» del sistema costituzionale, attraverso il procedimento di formazione del governo, e alla risoluzione della sua crisi, mediante lo scioglimento delle Camere, poteri che sono rimasti latenti, ma al contempo ha fatto riespandere i classici poteri di controllo, quale l'esercizio del potere di rinvio, o i poteri di *moral suasion*, diretti soprattutto a migliorare l'atto legislativo *in itinere*.

Nel clima di accentuata bipolarizzazione conflittuale, che ha contraddistinto la XIV legislatura, è stato utilizzato difatti ben otto volte il potere di rinvio presidenziale delle leggi. Tra di esse

vanno ricordati, anche per l'impatto mediatico che hanno avuto, almeno i rinvii delle leggi di riforma del sistema radiotelevisivo (legge Gasparri), di riforma dell'ordinamento giudiziario (riforma Castelli) e sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento di primo grado (legge Pecorella). In particolare, il rinvio della legge Pecorella ha dato luogo ad un *querelle* istituzionale tra il Presidente del Consiglio e il Capo dello Stato, il quale non voleva differire l'emanazione del decreto di scioglimento anticipato delle Camere, mentre Berlusconi riteneva necessaria questa dilazione per permettere l'approvazione della legge rinviata. Molta attenzione ha suscitato anche il rinvio della legge Gasparri, in materia di pluralismo nell'informazione, perché il Presidente non si è limitato a valutazioni di legittimità costituzionale, ma si è spinto fino a valutazioni di opportunità politica e di impatto della legge sugli equilibri politici-istituzionali.

Il Capo dello Stato non ha invece rinunciato alle esternazioni, che sono state assai numerose. Scegliendo di coltivare temi estranei alla convulsa dialettica partitica e di tornare allo stile austero e misurato (TEBALDI), il cui ricordo era stato offuscato da una prassi presidenziale disinvolta se non proprio intemperante, Ciampi è riuscito a ritagliarsi un'immagine di superiorità e di distanza dalla politica che sarà premiata da una crescente popolarità (GIANNINI). Per queste ragioni egli ha scelto di rivolgersi al governo con modalità persuasive, rivendicando il diritto-dovere di consigliare, ossia di esercitare un potere di influenza finalizzato a prevenire conflitti e dissidi. A volte ha preferito ricorrere a consigli preventivi, per lo più inascoltati, ma di cui è stata in alcuni casi diffusa la notizia dai mezzi d'informazione, rafforzando la sua posizione sul versante del rapporto con l'opinione pubblica.

Del resto, alla luce del dettato costituzionale, pare indubbio che il Presidente della Repubblica sia «indotto inevitabilmente a “dosare” i propri interventi in base al ruolo che egli vuole e crede di poter svolgere nella vita dell'ordinamento», non già

perché egli debba limitare «i suoi rinvii a casi di inopportunità o di incostituzionalità maggiori o di tipo particolare, ma perché l'alternativa probabile sarebbe quella di assumere un ruolo di costante frequente contraddittore delle Camere e del Governo, che, appunto, per ragioni di sistema, non potrebbe poi reggere» (GROTTANELLI DE' SANTI). La tecnica della *moral suasion* serve quindi ad evitare questa contrapposizione «non reggibile» con il governo, a maggior ragione in un modello maggioritario di tipo bipolare, che, almeno in teoria, dovrebbe creare governi stabili e relativamente coesi.

Nondimeno la *moral suasion* “pubblica” provoca dei rischi, poiché espone alla critica di aver avallato, se non contribuito attivamente a scelte legislative, che successivamente possono essere contestate. Un caso emblematico può essere individuato nelle pressioni esercitate da Ciampi (pressioni peraltro dallo stesso Ciampi poi smentite) affinché al Senato fosse introdotto, in conformità all'art. 57 Cost., il cervellotico meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza su base regionale (poi dichiarato incostituzionale con la sent. n. 1/2014).

4. Il Presidente Ciampi garante dell'unità nazionale (tra neutralità auspicata e interventismo invocato)

Il passaggio dal sistema elettorale proporzionale al sistema maggioritario ancorché con recupero proporzionale, per assicurare una qualche rappresentatività alle forze politiche minori non era stato, tuttavia, accompagnato da alcune necessarie riforme sia di rango costituzionale che di rango primario, in particolare la modifica dei regolamenti parlamentari.

Come noto, molte delle norme costituzionali prevedono come *quorum* aggravati la maggioranza assoluta, cioè la metà più uno dei componenti (ad esempio, per la stessa elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio e per la revi-

sione costituzionale, se non si raggiunge la maggioranza dei due terzi, ma in questo caso scatta la possibilità di richiedere il referendum costituzionale confermativo). Tali *quorum* erano stati pensati per un modello elettorale di tipo proporzionale, all'interno del quale tali maggioranze non necessariamente corrispondevano con la maggioranza di governo, mentre non lo sono in un contesto maggioritario, dove è la stessa legge elettorale che produce l'effetto di creare una maggioranza assoluta che coincide con la maggioranza di governo. Una testimonianza di questa torsione è ravvisabile nella riforma costituzionale del titolo V (legge cost. n. 3/2001) approvata dalla sola maggioranza di centro sinistra, senza alcun coinvolgimento della opposizione di centrodestra, che anzi ad essa era fermamente contraria: la prima riforma costituzionale per così dire “a colpi di maggioranza”. Questo precedente fornirà poi il pretesto al centrodestra per approvare, da solo, nel 2005 un progetto di revisione dell'intera seconda parte della Costituzione, respinto però a seguito del referendum costituzionale confermativo, svoltosi nel giugno del 2006, che darà esito negativo (mentre nel caso precedente aveva dato esito positivo, tanto che la riforma del titolo V entrò in vigore nel 2001). Un esito negativo molto probabilmente favorito dai frequenti appelli del Capo dello Stato al valore della Costituzione repubblicana e al mantenimento degli istituti di garanzia in essa previsti.

Questa distorsione della *ratio* del modello costituzionale del 1948 verrà ancor più aggravata dalla legge elettorale del 2005 (legge ord. n. 270/2005), che attribuiva un premio di maggioranza alla lista o alla coalizione vincente indipendentemente dal raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi, che si traduceva non solo potenzialmente in una «eccessiva sovra-rappresentazione» della lista più votata rispetto alle altre (sentt. n. 15 e 16/2008, par. 6.1 considerato in diritto; nonché sentt. n. 13/2012, par. 3, considerato in diritto), ma nella concreta possibilità per la coalizione beneficiaria del premio di procedere alle

riforme costituzionali senza cercare alcun compromesso con l'opposizione. Le modifiche introdotte con la legge elettorale del 2005, infatti, assicureranno alla maggioranza non solo i numeri per governare (secondo uno slogan ripetuto spesso dagli attori politici), ma anche i numeri per modificare la Costituzione, per deliberare in materia di regolamenti parlamentari, per eleggere i presidenti delle Camere, per eleggere i 5 giudici della Corte costituzionale spettanti al Parlamento in seduta comune, per eleggere e mettere in stato d'accusa il Presidente della Repubblica, (che a sua volta nomina cinque giudici della Corte costituzionale).

L'opposizione, del resto, aveva ancor prima della riforma del 2005 già vista diminuita la propria capacità di incidere nelle sedi rappresentative anche a seguito di un inarrestabile abuso da parte del Governo sia della decretazione d'urgenza sia della questione di fiducia. Quest'ultima specialmente utilizzata in combinato con i maxiemendamenti produce effetti equivalenti al voto bloccato francese, con il risultato di impedire la discussione sugli emendamenti e compattare forzatamente la stessa maggioranza di governo di fronte all'alternativa secca del prendere o lasciare.

In questo contesto era abbastanza logico per le forze di opposizione vedere nel presidente l'organo di garanzia cui rivolgersi a tutela delle prerogative costituzionali delle minoranze, stimolando ad esempio con frequenza l'esercizio del potere di rinvio (potere che nei primi cinquanta anni era stato esercitato in quasi totale prevalenza per violazione dell'art. 81 della Costituzione – in relazione alla mancata copertura finanziaria delle leggi –, se si esclude la prassi della presidenza Cossiga generalmente considerata anomala). Come conseguenza, e come già accennato nel paragrafo precedente, la maggioranza non solo si è vista rinviare leggi considerate fondamentali per l'attuazione del proprio indirizzo politico, ma ha visto rispolverare discusse prassi già sperimentate durante le presidenze Gronchi e Pertini (GROTANELLI DE' SANTI) quali la promulgazione «con riserva» o,

detto altrimenti, «con motivazione contraria» o «dissenziante». All'atto della promulgazione si accompagna difatti, talvolta, una *motivazione* che spiega le ragioni della decisione di promulgare, indirizzata principalmente a coloro che si rivolgono al presidente come ultimo baluardo per impedire l'entrata in vigore di una legge. La motivazione può dunque essere sia *favorevole* che *contraria*, a seconda che il presidente sveli le ragioni a giustificazione del mancato rinvio della legge alle Camere oppure faccia trapelare che sussistono valide «ragioni che avrebbero potuto giustificare il rinvio della legge, in quanto del tutto simili o analoghe a quelle poste appunto a motivazione di rinvii presidenziali» (ROMBOLI). Il caso che ha visto protagonista Ciampi (una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio contestualmente alla promulgazione, soprattutto per dare consigli sulle modalità di esecuzione della legge appena approvata), per la verità, sembra ascrivibile alle promulgazioni come «presa d'atto» degli impegni presi dal governo al fine di renderli pubblici e circondarli di una maggiore forza vincolante. Per vere ipotesi di promulgazione «con riserva» occorre attendere, come vedremo, la presidenza Napolitano.

Questo non toglie che non siano mancate occasioni di forte tensione tra il Capo dello Stato e il Presidente del Consiglio, ancorché non formalizzate né in rinvii e neppure in promulgazioni con motivazione contraria, specialmente con riguardo alle tematiche attinenti al *pluralismo dell'informazione* e alle *questioni comunitarie*. Con riguardo a questo ultimo aspetto, era in discussione in particolare l'adesione alla moneta unica, questione assai cara al Capo dello Stato, che lo induceva ad esprimere un *vero e proprio indirizzo presidenziale in politica estera* (BARTOLE). In questo campo, il Presidente della Repubblica ha giocato un ruolo fondamentale nel «rassicurare gli interlocutori europei sulla natura genuinamente democratica dell'assetto di governo, e nello stesso tempo a garantire la continuità degli impegni assunti dall'Italia verso l'Unione» (MANETTI).

Un altro terreno di scontro, inoltre, era rappresentato dai *rapporti tra politica e giustizia*, forse il terreno di scontro per eccellenza. Quest'ultimo è stato infatti l'ambito in cui si sono verificati frequenti motivi di dissidio, perché su di esso si intrecciavano, come noto, scelte legislative di dubbia conformità alla Costituzione e interessi personali del Presidente del Consiglio Berlusconi. Tuttavia Ciampi non ha voluto nella maggior parte dei casi ricorrere al potere di rinvio delle leggi (se non in due casi, nei confronti della legge sull'inappellabilità delle sentenze di proscioglimento e della legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario) e, per non alterare gli equilibri politici-istituzionali, si è limitato ad esercitare poteri di *moral suasion*, pur non rinunciando, come si è detto, a rafforzare il suo ruolo di fronte all'opinione pubblica. In un caso, addirittura, il conflitto tra esecutivo e Capo dello Stato è esploso giungendo di fronte alla Corte costituzionale, la quale ha riaffermato il ruolo del Presidente della Repubblica come organo di garanzia, fornendo un ulteriore contributo all'assestamento della forma di governo parlamentare nell'era della competizione bipolare (sent. n. 200/2006, assestamento di cui aveva già posto le basi, come si è visto, la sent. n. 7/1996). Nella specie, la questione relativa alla concessione della grazia a Sofri e Bompreschi, ha permesso alla Corte di precisare che, «l'esercizio del potere di grazia risponde a finalità essenzialmente umanitarie» per cui il titolare del potere di grazia non può che essere il Presidente della Repubblica, organo estraneo al circuito d'indirizzo politico, tanto che il ministro della giustizia non può rifiutarsi di svolgere l'attività istruttoria, impedendo al presidente il potere di concederla, e neppure esprimendo la sua valutazione contraria alla concessione, può impedire a quest'ultimo di esercitare un atto che è formalmente e sostanzialmente presidenziale. La grazia, quindi «eccezionale strumento destinato a soddisfare esigenze di natura umanitaria», è una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes* estraneo al circuito dell'indirizzo politico (sent. n. 200/2006).

Questa sentenza, dunque, testimonia come la Corte negli ultimi anni, (seguendo una tendenza già iniziata con la sentenza sul caso Mancuso, sent. n. 7/1996, e che proseguirà con le sentt. n. 262/2009, sull'incostituzionalità del lodo Alfano, e, in parte – come vedremo – con la n. 1/2013 sul conflitto di attribuzioni tra il Presidente della Repubblica e i magistrati della procura di Palermo) abbia incisivamente contribuito all'assestamento della forma di governo italiana, operando sullo snodo dei rapporti tra Parlamento-Governo-Capo dello Stato. E, in taluni casi, la Corte ha voluto proprio contribuire a rafforzare il ruolo del Capo dello Stato, il cui controllo è principalmente volto a garantire il rispetto delle regole costituzionali relative all'assetto istituzionale.

I momenti di conflittualità sia nei confronti della maggioranza e in particolare del Presidente del Consiglio, sia nei confronti dell'opposizione non hanno, infatti, impedito al Capo dello Stato di svolgere un duplice ruolo sia di *contropotere* nei riguardi di una maggioranza prepotente verso l'opposizione, sia di *potere d'influenza* sul circuito dell'indirizzo politico, in modo da legittimare una maggioranza parlamentare cui non bastava, per essere credibile, la sola investitura elettorale.

Questo duplice ruolo lo ha portato spesso a scontentare entrambe le coalizioni, ma al tempo stesso gli ha permesso di raccogliere *ampi consensi tra tutte le forze politiche*, nonostante il clima di elevata conflittualità che ha impedito di fatto il ritorno del ruolo del presidente in un'aura di normalità, con i poteri a fisarmonica che tornano a contrarsi. Le riforme elettorali, sia del 1993 che del 2005, dirette ad assicurare la formazione di maggioranze politiche certe avrebbero dovuto infatti riportare la figura del Capo dello Stato, se non a rivestire i panni del notaio, almeno ad assumere una posizione più defilata rispetto al circuito d'indirizzo politico.

L'elevato gradimento sulla sua persona è dimostrato, del resto, non solo dal largo consenso avuto al momento dell'elezione – come si è visto, prima di Ciampi, soltanto Cossiga aveva ottenu-

to questo risultato, ma in quel caso diversi erano i fattori determinanti – ma anche dalla richiesta di rielezione, che venne sia dalle fila di centrodestra che di centrosinistra: richiesta alla quale Ciampi rispose declinando l'invito, non volendo allontanarsi da una prassi ormai consolidata. In un comunicato dell'Ufficio stampa del Quirinale del 3 maggio 2006 Ciampi affermava infatti: «Ritengo che questa sia divenuta una consuetudine significativa. È bene non infrangerla. A mio avviso, il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato» (in senso analogo, come vedremo, la lettera di Napolitano al quotidiano *Pubblico* del 28 settembre 2012).

5. L'elezione di Napolitano: il ritorno ad un Presidente espressione della politica

Il rifiuto di Ciampi non sorprese le forze politiche, visto che nel frattempo all'interno delle due coalizioni era già iniziata la corsa per il Quirinale. Nell'ambito del centrosinistra circolavano i nomi di Massimo D'Alema, Giuliano Amato, Giorgio Napolitano e Franco Marini, neoeletto Presidente del Senato. Il nome intorno al quale stava convergendo il centrodestra era quello di Gianni Letta, sottosegretario alla presidenza del consiglio del governo dimissionario.

In uno scenario caratterizzato da un'elevata conflittualità tra gli opposti schieramenti, si aprì un duro confronto da cui emerse con nitidezza la volontà di entrambe le coalizioni di far comunque confluire la scelta su personalità di derivazione politica. Emerse anche fin da subito la netta presa di posizione del centrodestra avverso l'elezione alla carica presidenziale di un candidato espressione del centrosinistra quale Massimo D'Alema, visto che le altre principali cariche istituzionali erano coperte da rappresentanti della medesima coalizione (la presidenza della

Camera dei deputati a Fausto Bertinotti e la presidenza del Senato a Franco Marini) e ciò avrebbe comportato una piena occupazione del potere da parte di quest'ultima.

Del resto, anche all'interno della coalizione di centrosinistra non vi era pieno accordo sul nome di Massimo D'Alema, temendo, Prodi per primo, che la sua candidatura acuisce quel duro scontro tra le due coalizioni già manifestatosi al momento delle elezioni. Rischio da evitare tanto più che l'esito elettorale, come vedremo, non aveva attribuito alla coalizione di centrosinistra una netta maggioranza in entrambe le Camere e ciò faceva presagire la nascita di un esecutivo debole, al quale un ulteriore aspro conflitto con il centrodestra sul candidato al Quirinale non avrebbe certamente giovato.

Il centrosinistra, per superare lo stallo, decise pertanto di rinunciare alla candidatura di D'Alema, per convogliare la scelta su un altro autorevole rappresentante dei Democratici di Sinistra, il senatore a vita Giorgio Napolitano, candidatura fino a quel momento rimasta in secondo piano. Il nome di Marini fu, invece, subito accantonato e fu abbandonata anche la candidatura di Giuliano Amato, sebbene fosse la personalità che avrebbe potuto attrarre maggiormente i voti dell'opposizione, come emerge dagli articoli apparsi sui maggiori quotidiani, quali il *Corriere della Sera*, *La Stampa* e *La Repubblica*.

Nei primi tre scrutini, nessun candidato raggiunse, come era prevedibile, il *quorum* richiesto dei 2/3. Del resto, solo il centrodestra nel primo scrutinio aveva fatto confluire i voti su Gianni Letta, mentre il centrosinistra nei primi tre scrutini aveva preferito votare scheda bianca, soluzione perseguita anche dal centrodestra nella seconda e terza votazione.

Il quarto scrutinio, svoltosi il 10 maggio 2006, con l'abbassamento del *quorum* alla maggioranza assoluta (metà più uno dei componenti), sancì la vittoria di Giorgio Napolitano, con 544 voti a favore. I rappresentanti del centrodestra, salvo alcune eccezioni, votarono invece scheda bianca, preferendo non aval-

lare formalmente l'elezione di un esponente del centrosinistra.

Il 15 maggio Napolitano si presentava al Parlamento in seduta comune per il giuramento di fedeltà alla Repubblica e il medesimo giorno Ciampi rassegnava le dimissioni, tre giorni prima della scadenza del suo mandato per consentire l'insediamento del nuovo Presidente.

Napolitano, pur essendo eletto da un solo schieramento, riuscirà tuttavia progressivamente, sullo sfondo di una inarrestabile crisi delle forze politiche, a godere del consenso di tutti i partiti, ma soprattutto a diventare punto di ancoraggio dei cittadini, nella cui figura troveranno un'indispensabile strumento per assicurare la tenuta del sistema parlamentare-istituzionale.

Del resto, la rinuncia alla candidatura di D'Alema e l'elezione di Napolitano, seppur anch'egli espressione del centrosinistra, avevano non solo scongiurato il pericolo di un durissimo scontro politico con il centrodestra, ma avevano posto le basi affinché il presidente neoeletto ottenesse ampi consensi da parte di tutte le forze politiche e soprattutto da parte di tutti gli elettori, qualunque fosse il loro credo politico.

6. Il biennio 2006-2008: il contributo al rafforzamento del sistema bipolare

Il Presidente Napolitano, il giorno successivo al giuramento, dovette dunque procedere subito alle consultazioni per la formazione del nuovo governo.

Nel 2005, come si è visto, erano cambiate le leggi per l'elezione di Camera e Senato, ma proprio la riforma in senso proporzionale del sistema elettorale con forti correttivi di tipo maggioritario (in particolare il premio di maggioranza e le soglie di sbarramento) aveva indotto le forze politiche a presentarsi al corpo elettorale unite in coalizioni molto frammentate al loro interno, come già era avvenuto nel 2001, adesso ancor più mo-

tivate dalla prospettiva di ottenere il premio di maggioranza e superare le alte soglie di sbarramento.

Il diverso calcolo per l'attribuzione del premio di maggioranza (su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato) fece sì che la colazione di centrosinistra, guidata da Romano Prodi, risultata vincitrice alla Camera, ottenesse una maggioranza risicata al Senato con pregiudizio della governabilità. Nonostante l'esito elettorale facesse presagire le notevoli difficoltà per la tenuta della maggioranza di governo, le consultazioni presidenziali si esaurirono nell'arco della giornata, con il conferimento dell'incarico di formare il governo a Prodi, capo della coalizione vincente, il quale, seguendo la prassi consolidata, accettava con riserva e il giorno successivo scioglieva la riserva, presentando la lista dei ministri.

Il breve tempo impiegato per la formazione del II Governo Prodi – secondo una tendenza già manifestatasi in sede di formazione sia del I Governo Prodi (1998) sia del II Governo Berlusconi (2001), quando entrambi i presidenti del consiglio avevano sciolto velocemente la riserva – non deve tuttavia trarre in inganno sulla coesione all'interno della coalizione. L'elevata frammentarietà è agevolmente intuibile dal numero complessivo dei membri dell'esecutivo (composto da presidente del consiglio, ministri, viceministri e sottosegretari), che ammontava a ben 102 membri riuscendo a superare persino il VII Governo Andreotti, formatosi nel travagliato anno 1991 e costituito da 101 componenti.

Alla frammentarietà interna del centrosinistra si accompagnava una contrapposizione netta fra maggioranza e opposizione. Non a caso tra i passaggi fondamentali del discorso con cui Prodi espose il programma di governo al Senato, in data 18 maggio 2006, vi era il tema determinante della necessità di superare quell'«immagine di una comunità nazionale lacerata, spaccata, irrimediabilmente divisa», immagine esasperata a causa «dell'esiguità del vantaggio» che aveva «consegnato la vittoria

alla coalizione» di centrosinistra. Prodi si impegnava quindi a far ritornare il Parlamento la «sede naturale del confronto democratico fra maggioranza e opposizione, tutte e due a pari titolo rappresentative di parti importanti del nostro popolo».

L'elevata conflittualità tra i due poli non poteva non aggravare la debolezza del centrosinistra che godeva di un'ampia maggioranza alla Camera, ma disponeva di un'esigua maggioranza al Senato, ottenuta grazie ai voti della circoscrizione estero.

Fin dalle prime votazioni parlamentari emerse, senza alcuna ombra di dubbio, quanto fossero utili per la sopravvivenza dell'esecutivo i voti dei senatori a vita. A tal punto essenziali che se avessero votato in blocco avverso i disegni di legge ad iniziativa governativa o contro gli altri atti necessari per l'attuazione del programma dell'esecutivo, quest'ultimo non avrebbe avuto i numeri per governare. Tutta la breve XV legislatura è stata caratterizzata pertanto dal governo che arrancava nell'attuare il programma politico e dall'opposizione che viveva costantemente con la grande speranza di far cadere il governo, di continuo sull'orlo del precipizio durante ogni deliberazione al Senato per lo scarto soltanto di uno o due voti a favore.

La difficoltà di funzionamento dell'assetto politico-istituzionale non poteva non riverberarsi sul ruolo del neoeletto Presidente della Repubblica, i cui poteri sono inversamente proporzionale al grado di coesione e stabilità delle forze politiche e in particolare della maggioranza di governo, la cui fragilità incrementa il dinamismo dell'organo di garanzia. Ciò non vuol dire che il presidente possa sostituirsi alle forze politiche, ma debba limitarsi ad aiutarle nel trovare la via d'uscita dalla crisi, cercando il più possibile di evitare di incorrere in derive personalistiche, anche se non sempre è agevole mantenersi in una posizione *super partes*, specie in quegli anni a fronte della crisi non solo politica, ma anche economica-finanziaria di enormi dimensioni, esplosa nell'estate del 2007.

Già Esposito ammoniva che l'immagine del presidente "buo-

no”, alieno da seduzioni personaliste, non trova riscontri nella realtà e finisce per essere frutto della immaginazione.

Se si ammettono torsioni eccessive dal modello, la gravità di tale concessione potrebbe avvertirsi in seguito quando a personalità che vivono il proprio ruolo con equilibrio come Napolitano (GROTTANELLI DE’ SANTI) e come Sergio Mattarella, attuale Presidente della Repubblica, dovessero succedere figure con smanie di protagonismo.

Il Presidente Napolitano, durante la XV legislatura, evitò di incorrere verso questa deriva e non volle pertanto ripetere l’errore di Scalfaro, chiamato anch’egli a fronteggiare, come si è visto, le crisi derivanti dalla forte instabilità governativa degli anni 1994-1995, il quale, pur richiamandosi alla centralità dell’organo rappresentativo tipico della forma di governo parlamentare, non resistette alla tentazione di collocarsi in posizione dominante all’interno del circuito di indirizzo politico, determinando una indubbia espansione del ruolo presidenziale.

Napolitano, quindi, a differenza di Scalfaro, contribuì attivamente al rafforzamento del sistema bipolare, senza tuttavia contrapporsi alle forze politiche, in particolare alla maggioranza, cercando soluzioni da essa condivise. Basti pensare alla prima crisi del II Governo Prodi e alla scelta di Napolitano di rinviare alle Camere il governo che tre giorni prima aveva presentato le dimissioni, al fine di verificare la sussistenza della maggioranza “politica” (vd. comunicato del Presidente della Repubblica del 24 febbraio 2008).

Il richiamo alla maggioranza “politica”, alla formazione della quale concorrono i senatori eletti, è stato da alcuni letto in contrapposizione alla maggioranza “parlamentare”, alla quale contribuiscono anche coloro che non sono stati eletti, cioè i senatori nominati a vita (ELIA, SALERNO). Se è vero che la tesi della doppia maggioranza (politica e parlamentare) ha valore solo sul piano dei rapporti politici, ma non sul piano giuridico, laddove ciò che conta è la maggioranza dei voti, anche espressi dai sena-

tori a vita (LIPPOLIS-PITRUZZELLA), non può essere sottovalutato quanto peso abbia avuto sul piano politico il ruolo giocato dai senatori a vita in seno ad un governo la cui maggioranza era molto risicata, sulla cui testa pendeva la spada di Damocle di andare sotto nelle votazioni e pertanto instabile e incapace di realizzare il proprio programma politico.

La decisione di Napolitano di rinviare il Governo alle Camere al fine di verificare la sussistenza di una maggioranza politica ha, dunque, permesso alla coalizione uscita vincitrice dalle elezioni del 2006 di riconfermarsi quale forza di governo. La crisi era stata, infatti, determinata soltanto dal venir meno del consenso di due senatori, in pratica per soli due voti. In tal modo il presidente cercò di contribuire alla *stabilizzazione del sistema bipolare* in vista di una *razionalizzazione del modello*, accordando la *preferenza proprio alla maggioranza uscita vincitrice dalle urne* e non ad una maggioranza sganciata dall'esito elettorale.

La crisi governativa tuttavia, si ripresentò pochi mesi dopo e, come era prevedibile, non permise una risoluzione analoga. La fuoriuscita dalla compagine di governo di una forza essenziale benché esigua numericamente (l'UDEUR, il cui *leader* era Clemente Mastella), – ma, come si è detto i voti di scarto si riducevano a poche unità –, creò le condizioni perché il Senato non confermasse la fiducia all'esecutivo (con 161 voti contrari, 156 voti a favore e un astenuto). Ciò indusse il Presidente Napolitano a perseguire la strada dello scioglimento anticipato delle Camere, sancendo la fine anticipata della XV legislatura, scelta anch'essa in linea con la delimitazione elettorale dei due schieramenti e quindi tendente al rafforzamento del sistema bipolare.

Napolitano non volle dunque perseguire la strada percorsa né da Scalfaro, a seguito della caduta del I Governo Berlusconi (dicembre 1994), né da Ciampi a seguito della caduta del I Governo Prodi (ottobre 1998), i quali, nel rispetto delle proprie prerogative costituzionali, avevano nominato Presidente del Consiglio il

primo Lamberto Dini (gennaio 1995), il secondo Massimo D'Alema (ottobre 1998), allargando la compagine di governo a forze non appartenenti alla coalizione legittimata dal voto popolare.

Anche Napolitano avrebbe potuto scegliere una soluzione analoga, del resto l'art. 14-*bis* della legge elettorale n. 270/2005 oltre a richiedere ai partiti «che si candidano a governare» di depositare «il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica», ribadisce che «restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, comma 2, della Costituzione» (comma 3). Come si desume già dal dettato costituzionale – nonostante l'art. 14-*bis* richieda che sulla scheda siano indicati il nome del *leader* della forza politica – dal punto di vista giuridico il presidente conserva intatto il potere di nominare presidente del consiglio qualunque soggetto in grado, con la propria “squadra” di governo, di ottenere la fiducia dalle Camere. Tale indicazione quindi non produce alcun vincolo giuridico per il Presidente della Repubblica e soprattutto non incide sulle sue prerogative costituzionali, ma crea le condizioni affinché sorgano ragioni di opportunità politica, tali da imporre al presidente di tenere conto del risultato elettorale, al fine dell'individuazione del soggetto cui conferire l'incarico di formare il governo. Nel momento della crisi di governo, invece, la discrezionalità del presidente si riespande e se vi sono le condizioni politiche, può procedere alla nomina di un nuovo presidente del consiglio, sganciato da qualsiasi indicazione derivante dal corpo elettorale.

Tuttavia il Presidente Napolitano si volle mantenere fedele all'esito elettorale e si limitò a gettare un'ultima ancora di salvataggio alla XV legislatura, conferendo l'incarico “vincolato” al Presidente del Senato Marini. Lo scopo era non già indebolire l'assetto bipolare, ripetendo l'esperienza del Governo D'Alema, ma formare un governo “di larghe intese” al solo fine di permet-

tere al Parlamento di approvare una nuova legge elettorale (modifica invocata in più occasioni dallo stesso Presidente Napolitano in quanto ritenuta indispensabile per dare un governo non solo stabile, ma anche rappresentativo della volontà degli elettori).

Verificata l'impossibilità di formare sia un governo retto dalla stessa maggioranza investita dal voto popolare che un governo "di scopo", allargato ad altre forze politiche ma al solo fine di riformare il sistema elettorale, anche per la ferma volontà dell'opposizione di non appoggiare governi "di larghe intese" – espressione di maggioranze trasversali e soprattutto diverse da quella uscita vittoriosa dalle urne –, al presidente non rimaneva che sciogliere le Camere e tornare al voto del corpo elettorale.

7. (*segue*) Il Presidente Napolitano garante della tenuta del sistema politico-istituzionale (2008-2011)

La difficile esperienza della XV legislatura caratterizzata dalla faticosa ricerca dei numeri per governare – derivante in parte dalla legge elettorale che non garantiva una maggioranza omogenea alla Camera e al Senato, e soprattutto dalla formazione di coalizioni al loro interno frammentate – indusse le forze politiche più rappresentative a correre ai ripari. Non avendo proceduto alla riforma del sistema elettorale e permanendo il rischio di una maggioranza disomogenea tra le due Camere, decisero dunque di abbandonare la logica delle coalizioni "esasperatamente inclusive" e concentrarsi su coalizioni "a partito dominante", caratteristiche della forma di governo a elezione diretta dell'esecutivo.

Dapprima le forze di centrosinistra, con la nascita del Partito Democratico, poi le forze di centrodestra, con la nascita del Popolo della Libertà, cercarono di porre un argine alla disomogeneità delle coalizioni, favorendo la dinamica bipolare e relegando in una posizione di scarsa incidenza politica i partiti minori.

Le elezioni sancirono la vittoria della coalizione di centrode-

stra (Popolo della Libertà e Lega Nord) sulla coalizione di centrosinistra (Partito Democratico e Italia dei Valori) e la maggioranza uscita vittoriosa dalle urne, oltre ad essere coesa, aveva ottenuto consensi tali da assicurarle la governabilità sia alla Camera che al Senato. Ciò fece accantonare temporaneamente le perplessità sulla funzionalità di un diverso premio di maggioranza tra i due rami del Parlamento e la nuova offerta elettorale con coalizioni «a partito dominante» sembrava finalmente aver rafforzato il bipolarismo e la democrazia maggioritaria.

Il responso elettorale consegnava al Parlamento e al Presidente della Repubblica una solida e netta maggioranza di governo, espressione della coalizione di centrodestra, il cui *leader* era ancora Silvio Berlusconi.

Per la prima volta nella storia costituzionale repubblicana, l'incarico di formare il governo fu accettato senza riserva, e la lista dei ministri fu consegnata dal Presidente del Consiglio seduta stante (6-7 maggio 2008). Del resto, Berlusconi in via informale, già alcuni giorni antecedenti le consultazioni, aveva rivelato quale sarebbe stata la compagine di governo.

Se l'ampia maggioranza conseguita non solo permise la formazione del IV Governo Berlusconi in tempi di record – in verità anche nei governi Prodi I (1996), Berlusconi II (2001) e Prodi II (2006), ancorché l'incarico fosse stato accettato con riserva, questa era stata sciolta velocemente –, ma riuscì anche ad ottenere un numero di seggi tale da consentire la realizzazione del programma di governo, (si veda, ad esempio, i larghi consensi con cui furono approvate le mozioni al Senato in data 2 dicembre 2009), inevitabilmente i poteri presidenziali maggiormente incidenti sul circuito di indirizzo politico tornarono a contrarsi: l'accettazione dell'incarico senza riserva ne è una indubbia conferma.

Si riaffacciarono, tuttavia, le richieste provenienti dall'opposizione rivolte al Presidente della Repubblica di ergersi a contropotere alla tirannia della maggioranza forte del risultato elet-

torale, così come avvenuto durante la presidenza Ciampi. La chiamata in soccorso del Capo dello Stato si verificò soprattutto in occasione di atti normativi disciplinanti tematiche rilevanti sia agli occhi delle forze politiche che della società civile.

In risposta a queste richieste, il Presidente, a fronte di provvedimenti legislativi «di sistema», utilizzò il potere di rinvio della legge proprio per riaprire un dibattito parlamentare ritenuto dall'opposizione essersi svolto troppo velocemente; in tal modo, il potere di rinvio diviene strumento per integrare le deboli garanzie del nostro diritto parlamentare (ROMBOLI, PICCIONI).

Del resto, come si è detto, mentre nei primi cinquanta anni di storia costituzionale il potere di rinvio era stato utilizzato soprattutto per richiamare l'attenzione sull'obbligo di copertura finanziaria di nuove spese (art. 81, comma 4), con le presidenze Ciampi e Napolitano tale potere si concentra su provvedimenti di sistema e su aspetti più generali delle tecniche di buona legislazione. In particolare Napolitano, nel suo unico messaggio di rinvio, ha censurato la cattiva tecnica legislativa, auspicando una formulazione diversa della normativa, ed ha rilevato come il carattere eterogeneo della normativa generasse esiti negativi «sulla conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni, sulla organicità del sistema normativo e quindi sulla certezza del diritto; nonché sullo stesso svolgimento del procedimento legislativo, per l'impossibilità di coinvolgere a pieno titolo nella fase istruttoria tutte le commissioni parlamentari competenti per ciascuna delle materie interessate» (v. il messaggio di rinvio del 31 marzo 2010).

Talvolta il governo ha risposto ponendo la questione di fiducia in sede di riesame e tarpando le ali alla richiesta di riaprire il dibattito su temi che tanto interesse suscitavano non solo nelle fila dell'opposizione, ma anche nell'opinione pubblica.

In altri casi Napolitano ha preferito ricorrere a strumenti di *moral suasion*, cercando di intervenire con consigli e suggerimenti nell'*iter* di approvazione della legge. L'aver scelto la stra-

da della partecipazione all'elaborazione del testo poi approvato, ha indotto il Presidente a non rinviare la legge, sebbene fosse in alcuni casi sollecitato in tal senso non solo dall'opposizione ma anche dalla società civile. In queste circostanze il Presidente, soprattutto a fronte degli appelli a non firmare, ha ritenuto opportuno giustificare formalmente e pubblicamente i motivi del mancato rinvio, accompagnando la promulgazione con una motivazione. Questo istituto, già utilizzato, come si è detto, da Ciampi e ancor prima da Gronchi e Pertini, è stato utilizzato da Napolitano, negli anni 2008-2011, e ben due volte con motivazione contraria: nel primo caso in occasione della promulgazione della legge in materia di pubblica sicurezza, accompagnata da una lettera (in data 15 luglio 2009) in cui il Presidente esprimeva «perplessità e preoccupazioni» specie con riferimento alle cattive qualità della tecnica legislativa; nel secondo caso, in occasione della promulgazione della legge sugli incentivi, la lettera di accompagnamento (in data 22 maggio 2010) ha voluto ribadire l'importanza della qualità legislativa, ponendo l'accento sulla potenziale violazione dei requisiti di necessità e d'urgenza, previsti dall'art. 77, comma 2, Cost., da parte delle disposizioni aggiunte dal Parlamento in sede di conversione (rilievi che saranno poi ripresi dalla stessa Corte costituzionale nella sent. n. 22/2012).

La lettera con cui ha accompagnato la promulgazione della legge di riforma universitaria (c.d. riforma Gelmini), sembra invece assimilabile alla promulgazione «con presa d'atto», sul modello utilizzato appunto da Ciampi, indirizzata ai soggetti istituzionali impegnanti nella fase attuativa della legge.

Nonostante le evidenti perplessità che suscita la promulgazione con motivazione contraria – in quanto è ritenuta inopportuna una dichiarazione pubblica di accompagnamento della promulgazione, non prevista e non richiesta dalla Costituzione –, il ricorso a tale istituto sembra tuttavia comprensibile alla luce della particolare situazione politico-istituzionale (ROMBOLI, RESCIGNO). Ciò non toglie che questo strumento, giustificato dalla

crisi del sistema e finalizzato ad attenuarne gli effetti, sia privo di ogni efficacia giuridica vincolante e la sua concreta efficacia discenda dalla autorevolezza posseduta dal Capo dello Stato (LUCIANI).

Addirittura esporre le ragioni della promulgazione, ancorché «a favore» di essa, può creare un qualche imbarazzo «istituzionale», come è emerso nella vicenda relativa al lodo Alfano, quando il Presidente ha motivato l'atto di promulgazione della legge n. 124/2008, richiamando l'attenzione sul fatto che alla luce della sentenza sul lodo Schifani *non* fosse *necessaria* una legge costituzionale per introdurre le immunità ivi previste. Il Presidente, ribadendo peraltro quanto già espresso in occasione della autorizzazione alla presentazione del disegno di legge, avrebbe esercitato secondo alcuni una indebita influenza sull'operato della Corte costituzionale (MODUGNO, PUGIOTTO), la quale, chiamata a sindacare la legittimità costituzionale del «lodo Alfano», è giunta comunque a dichiararlo incostituzionale.

Ciò nonostante, la Corte è stata molto attenta nel riaffermare quale sia il ruolo del Presidente della Repubblica all'interno della forma di governo parlamentare, laddove si verifichi una crisi di governo durante la legislatura, in presenza di un immutato quadro costituzionale. In risposta alle tesi sostenute dalla difesa della parte privata che alla luce della legge elettorale n. 270/2005 (nella specie all'art. 14-*bis*) ne ridimensionavano il ruolo, ha ribadito che le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'art. 92, comma 2, Cost. rimangono «ferme».

Alla fine di questa vicenda dunque il prestigio di Napolitano non sembrava essere intaccato; grazie principalmente all'autorevolezza conquistata fin da subito, come si è detto, nei riguardi di entrambe le coalizioni, collocandosi di fatto e non solo sulla carta in una posizione *super partes*, sebbene provenisse dall'area di centrosinistra. Ed è grazie a questa autorevolezza che è riuscito a gestire senza scontri frontali, anche la difficile vicenda riguardante Eluana Englaro; una vicenda che coinvolgeva temi di

altissima rilevanza costituzionale quali il diritto alla vita e alla salute.

A fronte dell'iniziativa governativa di adozione di un decreto legge per regolare i casi di sospensione di terapie a richiesta di malati terminali, iniziativa in contrasto con una pronuncia della corte di cassazione, il Capo dello Stato, prima della approvazione del decreto, aveva inviato il 6 febbraio 2009 una lettera al Presidente del Consiglio. Nella lettera manifestava fermamente la contrarietà all'utilizzo del decreto legge, al fine di impedire il progressivo distacco di Eluana Englaro dalla alimentazione artificiale, e la chiara volontà di non emanare il decreto legge, nel caso in cui il governo avesse comunque perseguito la strada della decretazione d'urgenza. Evidenziava, inoltre, che discende proprio dalla natura di *garanzia istituzionale*, attribuita dalla Costituzione al Capo dello Stato, il potere del presidente di non emanare un decreto manifestamente contrastante con i principi costituzionali.

In questo caso sono state senz'altro la legittimazione e l'autorevolezza che Napolitano ha saputo conquistarsi sul campo a fare accettare all'esecutivo la presa di posizione del Capo dello Stato: una presa di posizione che sembra finalizzata a condizionare il merito della decisione e non limitata a rimuovere esorbitanze o inerzie allo scopo di rendere coerentemente operativo il sistema dei pesi e contrappesi delineato in Costituzione (secondo, invece, la ricostruzione accolta dalla Corte nella sent. n. 1/2013).

In definitiva, al rafforzamento della legittimazione e dell'autorevolezza del Presidente Napolitano, negli anni 2008-2011, ha contribuito senza dubbio un *uso accorto* degli strumenti di formale e pubblica manifestazione del suo pensiero – ad esempio, come si è visto, solo due volte l'utilizzo della promulgazione con motivazione contraria e solo in un caso il ricorso al potere di rinvio della legge – e la *preferenza* accordata agli strumenti di *moral suasion* e in particolare delle esternazioni libere, in un "ideale" dialogo con l'opinione pubblica, in un confronto con

tutte le forze politiche sempre volto a far comprendere che il suo mandato veniva svolto per assicurare «con la massima imparzialità la correttezza e continuità della vita istituzionale», come affermato da Napolitano stesso in una nota del Quirinale pubblicata in data 23 ottobre 2010 (a causa delle polemiche sorte in relazione alla lettera di Napolitano del 22 ottobre 2010 al presidente della commissione affari costituzionali Vizzini, in cui esprimeva perplessità con riguardo alla disegno di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato, incidente sullo status del Presidente della Repubblica, disegno in discussione presso la commissione).

Alcuni spunti bibliografici per approfondire

Sul Presidente della Repubblica nella transizione tra proporzionale e maggioritario:

- G. AMATO, *La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 595.
- A. BALDASSARRE, *Capo dello Stato*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, II, Giappichelli, Torino, 1987, p. 488, il quale sottolinea la complessità del ruolo del Capo dello Stato nel modello costituzionale italiano, a differenza di altri ordinamenti auto propulsivi, nei quali il presidente ha compiti definiti con maggiore determinatezza.
- P. CARETTI, *Il dibattito sulla riforma costituzionale nel decennio 1993-2003*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, I, Giappichelli, Torino, 2005, p. 555 ss.
- C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 99.
- G. PASQUINO, *Una transizione da spaccettare e ridisegnare*, in *il Mulino*, 2003, p. 1030 ss.

In particolare, le citazioni sono tratte da:

- U. ALLEGRETTI, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in *Rivista AIC*, n.4/2012, p. 20 e nota 76.
- A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Aracne editrice, Roma, 2011, p. 11 ss.
- P. BARUCCI, *L'isola italiana del tesoro*, Rizzoli, Milano, 1995, p. 155.
- M. BRACCI, Lettera al Presidente Gronchi del 15/12/1958, pubblicata in *Studi Parlamentari* 1970, p. 23 ss., col titolo *Presidente e Presidenzialismo*.
- P. CALAMANDREI, *Viva vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, XI, n. 6, p. 809 ss., ora in *Opere giuridiche*, vol. III, Morano, Napoli, 1965, p. 607 ss. Per la bibliografia sulla dottrina che attribuisce al Presidente della Repubblica una funzione di indirizzo politico costituzionale si rinvia al capitolo terzo di questo volume.
- C. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 184.
- V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Rubettino editore, Soveria Mannelli, 2007, p. 77.
- G. MARANINI, *Le istituzioni costituzionali*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Cappelli, Bologna, 1957, p. 19 ss.
- S. MERLINI, *I Presidenti della Repubblica*, in G. PASQUINO (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Laterza, Bari-Roma, 1995, p. 117-118.
- L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, XXXV, 1986, p. 237.

Sullo scioglimento del 1994 e sul mancato scioglimento dello stesso anno:

- B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 22/7/2010, ora in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Editoriale scientifica, Napoli, 2011, p. 473 ss.
- C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 85-86.

- M. GORLANI, *Il Governo Dini: un Esecutivo composto solo di non parlamentari*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, Giuffrè, Milano, 1999, p. 361.
- C. MAINARDIS, *Il ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2822 ss.

In particolare, le citazioni sono tratte da:

- A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO-A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 246.
- S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. dir., Agg.*, III, Giuffrè, Milano, 1999, p. 941.
- G. FLORIDIA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Il Corr. giurid.*, 1994, p. 261 ora in *Scritti minori*, raccolti da F. Sorrentino, Giappichelli, Torino, 2008, p. 157 ss., spec. p. 165.
- V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., 76.

Sul Presidente della Repubblica nel sistema maggioritario:

- E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto dell'enciclopedia italiana Treccani, Roma, 1997, p. 33 ss.
- S. GALEOTTI-B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1996, XI, p. 417 ss.
- M. GIANNINI, *Ciampi. Sette anni di un tecnico al Quirinale*, Einaudi, Torino, 2006, p. 56 ss.
- M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica*, in A. PISANESCHI-L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi, Giuffrè, Milano, 2007, sez. II, p. 275 ss.
- M. OLIVETTI, *Ciampi al Quirinale: le prime elezioni presidenziali della democrazia maggioritaria*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3307 ss.
- A. PACE, *I limiti al potere*, Jovene, Napoli, 2008.
- ID., *Le forme extrapenalali di responsabilità del Capo dello Stato*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, t. 2, Giuffrè, Milano, 1998, p. 985 ss.

- A. RUGGERI, *Considerazioni conclusive*, in R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di) *Il caso Cossiga*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 452 ss.
- G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009.
- M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 261 ss.

Sul ruolo dell'opposizione:

- A. SAITTA, *L'oscillazione del pendolo. Maggioranza e opposizioni nella democrazia costituzionale italiana*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 190 ss.
- F. TUCCARI (a cura di), *L'opposizione al governo Berlusconi*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

Le citazioni sono tratte da:

G. GROTANELLI DE' SANTI, *Art. 74*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli - Soc, ed. Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 197 s. e nota 6.

Sulla funzione presidenziale di controllo ancora attuali al riguardo le riflessioni di L. PALADIN, *La funzione presidenziale di controllo*, in *Quad. cost.* 1982, p. 318 ss.

In particolare sul messaggio di insediamento pronunciato il 19 maggio 1999, cfr. G. PASQUINO, *L'elezione di Ciampi alla Presidenza della Repubblica*, in M. GILBERT-G. PASQUINO, *Politica in Italia - Edizione 2000*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 144 ss.

Sulle pressioni di Ciampi con riguardo al premio di maggioranza previsto nella legge n. 270/2005 vd. G. SCACCIA, *Riflessi ordinamentali dell'annullamento della legge n. 270/2005 e riforma della legge elettorale*, Audizione sulla riforma elettorale presso la I Commissione della Camera dei Deputati (Roma, 14 gennaio 2014), in *confrontocostituzionali.eu*, 30 gennaio 2014, pressioni smentite dallo stesso Ciampi, cfr. *la Repubblica*, 4 luglio 2007, "Ciampi al Cavaliere: mi critica ma sbaglia".

Le interviste a Veltroni e Berlusconi (entrambe richiamate da M. MANETTI, *I due presidenti*, cit., p. 276, nt. 2), si possono leggere rispettivamente su *la Repubblica*, 13 marzo 1999 e sul *Corriere della Sera*, *Presidente, un segnale*, 18 maggio 1999.

Sul ruolo del Presidente Ciampi quale garante dell'unità nazionale (tra neutralità auspicata e interventismo invocato):

- A. BARBERA, *La cautela del Colle e il «tiro alla giacca»*, in *Il Sole 24 Ore*, 18 maggio 2002, p. 8.
- S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato e l'Europa*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 5 ss.
- A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Dem. dir.*, 2004, 196.
- L. CARLISSARE, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, Relazione al Convegno "La Costituzione della Repubblica italiana. Le radici, il cammino", Bergamo 28-29 ottobre 2005, in www.astrid-online.it.
- C. CHIMENTI, *Presidenza Ciampi: luci ed ombre di un settennato*, in *Nomos*, 3/2005, p. 15 ss.
- C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2003, p. 214.
- M. LUCIANI, *La funzione di garanzia "politica" del Presidente della Repubblica*, in *Democrazia e diritto*, 2001, p. 132 ss.
- M. LUCIANI, *La prospettiva europea del Quirinale*, in *La Stampa*, 23 gennaio 2002, p. 1.
- M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Convegno annuale AIC, Parma 29-30 ottobre 2010, p. 18.
- M. MANETTI, *I due Presidenti*, cit., p. 283.
- R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale*, Scritti in onore di Valerio Onida, Giuffrè, Milano, 2011, p. 1661 ss., spec. p. 1678 ss.
- 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 (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 193 ss.

Sulla promulgazione «con riserva» quale prassi già sperimentata durante le presidenze Gronchi e Pertini v. G. GROTTANELLI DE' SANTIS, *art. 74*, cit., p. 219.

In particolare sul rinvio delle leggi durante la presidenza Ciampi v. M.C. GRISOLIA, *Nuove problematiche sul potere presidenziale di rin-*

vio delle leggi, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Seminario 2004*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 115 ss.

Sul potere di grazia, v. R. ROMBOLI, *Alla ricerca della regola in ordine alle competenze in materia di concessione del provvedimento di grazia*, in *Il rispetto delle regole. Scritti degli allievi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Giappichelli, Torino, 2005, p. 223 ss.; R. BIN-G. BRUNELLI-A. PUGIOTTO-P. VERONESI (a cura di), *La grazia contesa*, Giappichelli, Torino, 2006. In particolare sulla necessaria politicità dell'atto di concessione della grazia v. M. LUCIANI, *Sulla titolarità sostanziale del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in *Corr. giur.* 2/2007, p. 193 s. Con riguardo al potere di grazia e ruolo della controfirma G.U. RESCIGNO, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2005 ss.

Sull'elezione di Napolitano, intesa quale ritorno ad un presidente espressione della politica:

M. FRAU, *L'inizio della XV legislatura*, in A. D'ANDREA-L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, p. 549 ss., biblioFabbrica, Gussago (Bs), 2008, p. 549 ss., spec. p. 566 ss.

Con riferimento alla candidatura di Giuliano Amato, v.:

- G. DE MARCHIS, *Giuliano conta le truppe "Stavolta serve quota 900"*, in *la Repubblica*, 6 maggio 2006.
- A. RAMPINO, *I «partiti» di Giuliano e Massimo*, in *La Stampa*, 4 maggio 2006; ID., *La tessitura silenziosa di Giuliano Amato «Ma non chiamatemi Dottor Sottile»*, in *La Stampa*, 5 maggio 2006.
- F. VERDERAMI, *E An è pronta a dare il via libera ad Amato*, in *Corriere della Sera*, 1 maggio 2006.

Sul biennio 2006-2008: il contributo al rafforzamento del sistema bipolare:

A. PACE, *La nomina del nuovo Premier e i poteri del Capo dello Stato*, in «Europa», 31 marzo 2006.

Le citazioni sono tratte da:

- L. ELIA, *Senatori a vita? Determinanti*, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2007.
- C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. del dir.*, Giuffrè VI, Milano, 1960, p. 224 ss., in particolare il par. 9 per la critica delle concezioni mistiche e per la ricostruzione realistica della figura.
- G. GROTTANELLI DE' SANTI, *La salvezza dello Stato viene prima della Costituzione*, in *www.ilsussidiario.net*, 14 dicembre 2014.
- V. LIPPOLIS-G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, cit., p. 67.
- G. SALERNO, *I senatori a vita, la doppia maggioranza e il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 5/2007.

Sul Presidente Napolitano garante della tenuta del sistema politico-istituzionale (2008-2011):

- L. CARLASSARE, *Il custode della Costituzione*, in *MicroMega*, 2010, n. 4, p. 55 ss.
- A. D'ANDREA, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "Presidenza Napolitano"*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 21ss.
- C. PINELLI, *Napolitano visto dai costituzionalisti*, in *Il Mulino*, 2013, n. 3, p. 453 ss.
- G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica: cronaca costituzionale della Presidenza di Giorgio Napolitano*, Mucchi, Modena, 2015.

Le citazioni sono tratte da:

- P. CARNEVALE, *La legge n. 124/2008 e le sue vicende. Appunti per un'analisi*, in *Giur. it.*, 2009, p. 773 ss.
- T. GROPPI, *Il caso Englaro: un viaggio alle origini dello Stato di diritto e ritorno*, in *www.astrid-online.it*.
- M. LUCIANI, *Intervento* in A. BALDASSARRE-G. SCACCIA (a cura di); *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, Aracne, Roma, 2011, p. 239 ss.
- F. MODUGNO, *Introduzione*, in *La legge Alfano sotto la lente del costituzionalista*, in *Giur. it.*, 2009, p. 767 ss.
- M. PANEBIANCO, *Gli atti di "colegislazione"*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 48 ss.

- D. PICCIONE, *Il primo messaggio di rinvio di legge alle camere da parte del Presidente Napolitano. L'art. 74, comma 1, Cost. tra la tutela del favor praestatoris e le garanzie del diritto parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 985.
- A. PUGIOTTO, *Lecture e riletture della sentenza costituzionale n. 24/2004*, in *Giur. it.*, 2009, p. 778 ss.
- G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, www.astrid-online.it.
- R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale*, cit., 1674, cui si rinvia per la tabella (aggiornata al marzo 2010) dei messaggi di rinvio di leggi alle Camere ai sensi dell'art. 74 Cost., p. 1700 ss.
- R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, cit., p. 1684.
- R. ROMBOLI, *Il controllo presidenziale e quello della Corte costituzionale: qualche osservazione in merito al rifiuto di emanazione del decreto legge per il caso Englaro*, in www.astrid-online.it.

La lettera inviata al riguardo al Presidente del Consiglio, si può leggere in G. NAPOLITANO, *Caso Englaro: Il testo della lettera che il Capo dello Stato ha inviato al Presidente del Consiglio il 6 febbraio 2009 prima che il CdM approvasse il decreto*, in www.astrid-online.it, 2009.

Capitolo Quinto

IL CAPO DELLO STATO DALLA CRISI DELLA «SECONDA REPUBBLICA» ALLA NASCITA DELLA «TERZA» (2011-2015)

1. Una crisi sistemica

«Dalla crisi mondiale in cui siamo precipitati almeno dal 2009, nemmeno nell'anno che oggi si chiude siamo riusciti a risollevarci» (Messaggio di fine anno del 2014). La crisi cui Napolitano fa riferimento non è solo quella gravissima economica-finanziaria originatasi nel 2007 negli Stati Uniti, ma anche una crisi sociale, politica e istituzionale che ha determinato, per alcuni anni, una sostanziale incapacità di reazione del sistema. Una crisi che potrebbe allora definirsi “genuina” crisi di regime (BURCKHARDT), la quale, come insegna la scienza politica, di solito si coniuga a un “naturale” aumento dei poteri dell'esecutivo, necessari ad affrontare la situazione.

Tale contesto di crisi ha posto una delle più grandi sfide al nostro ordinamento costituzionale nel quale sembrerebbe acquisita l'esclusione di qualsiasi potere “emergenziale” (derogatorio o sospensivo) al di fuori delle previsioni espresse dalla Costituzione (la guerra: artt. 60, comma 2, 78 e 87, comma 9; i casi di straordinaria necessità ed urgenza: art. 77). L'incapacità della classe politica e di molte delle istituzioni repubblicane ad affrontare per alcuni anni la situazione non ha però condotto, almeno fino a oggi, ad alcun mu-

tamento traumatico del sistema. Gran parte del merito di questo sviluppo – che sembra adesso mostrare alcuni segni di miglioramento – lo si deve alla flessibilità del modello costituzionale delineato in Costituzione e alle capacità di Napolitano.

La fluidità nei rapporti tra organi costituzionali, uscita fuori dalla costituente, e soprattutto l'ambiguità della figura presidenziale (cfr. *supra*, cap. II) hanno permesso di affrontare questa difficilissima crisi sistemica, senza traumi particolarmente dolorosi. Il sostegno è giunto dalle prassi presidenziali inaugurate nei precedenti decenni, quando specifiche attribuzioni e specifiche modalità di esercizio erano venute evidenziando un autonomo ruolo del Presidente, rispetto alla posizione degli altri organi costituzionali, in occasione delle innumerevoli “crisi spurie”, ora di governo, ora cicliche ora di singole istituzioni. Nell'attuale fase storica, il Presidente della Repubblica non ha agito come un reggitore dello Stato sostituendosi ai legittimi titolari dell'indirizzo politico, attraverso poteri sostanzialmente *extra ordinem* (secondo la nota tesi dell'Esposito), ma non ha fatto altro che utilizzare i poteri formalmente a esso attribuiti dall'ordinamento, secondo prassi innovative o, molto più spesso, già da tempo note, anche se in forma embrionale o solo abbozzata.

La devastante crisi economica sembra aver agito come acceleratore di quella – già esistente e ben più profonda – delle principali istituzioni titolari dell'indirizzo politico (Parlamento e Governo), ma soprattutto dei partiti che di queste prime costituiscono la linfa vitale. La crisi ha determinato così anche un'attenuazione delle convenzioni e prassi che delimitavano il ruolo del Presidente della Repubblica e la stessa dottrina, negli anni più recenti, ha sempre più insistentemente sottolineato la capacità di intervento del Capo dello Stato nel circuito dell'indirizzo politico (FUSARO, GALLIANI, CHESSA, GERVASONI), distaccandosi progressivamente dalla tesi maggioritaria del garante imparziale. Da ciò ne è derivata un'estensione dei poteri – codificati e sempre esistenti, ma sterilizzati dalla forza e

vitalità delle altre istituzioni – del Presidente della Repubblica.

La crisi ha operato direttamente sui limiti che tradizionalmente hanno agito per contenerne i poteri e il ruolo disegnati in Costituzione, permettendo al Capo dello Stato di manifestare tutte le potenzialità che a esso quest'ultima gli riconosce. Si potrebbe allora sostenere che la Carta del 1948 abbia sì previsto un'ipotesi generale di emergenza, ma che essa corrisponda semplicemente a uno dei possibili modi di espressione della forma di governo, con un Presidente della Repubblica in grado di esprimere più efficacemente un suo ruolo politico.

A sua volta, questa sovraesposizione ha spinto il Capo dello Stato a rafforzare il canale della rappresentatività, quello su cui in ultima istanza sembra fondarsi il suo potere (art. 87, comma 1, Cost.). In questo senso, potrebbero essere considerati il segno di una particolare attenzione al tema della diretta controllabilità e della responsabilità dei suoi “accresciuti” poteri sia la crescente “apertura” e “trasparenza” della presidenza verso l'esterno sia l'utilizzo sempre più frequente di puntuali motivazioni e ragioni delle scelte, azioni e atti compiuti, sia la quasi totale assenza di “copertura” governativa per molte decisioni del Capo dello Stato. Inoltre, l'intenso moltiplicarsi del numero e della qualità delle esternazioni nonché il rafforzamento di canali di comunicazione diretta con l'opinione pubblica, attraverso questa maggiore trasparenza delle azioni e delle dichiarazioni presidenziali, sembrerebbero denotare una ricerca di conforto e condivisione nelle altre istituzioni e nell'opinione pubblica, in generale.

2. Il garante della sopravvivenza del sistema politico-istituzionale (2011-2013)

Il 2011 costituisce uno spartiacque tra una fase di massima affermazione del bipolarismo in Italia (chiamiamola, per como-

dità, «seconda Repubblica») e l'avvio di una nuova stagione politico-costituzionale.

Il modo in cui la seconda Repubblica – nei voti, una democrazia decidente – avrebbe dovuto funzionare è forse ben rappresentato in modo plastico, come s'è visto nel precedente capitolo, dalla formazione del IV Governo Berlusconi: consultazioni lampo (6 maggio 2008), conferimento dell'incarico (7 maggio), contestuale accettazione senza riserva e sottoposizione della lista dei ministri (7 maggio), giuramento del Governo (8 maggio), primo consiglio dei ministri (8 maggio), fiducia delle Camere (13-15 maggio). Almeno all'inizio della legislatura, un'ampia maggioranza sia alla Camera (343 seggi) che al Senato (174 seggi), apparentemente coesa attorno al suo *leader*, completa il figurino istituzionale.

In questo quadro, il ruolo che il Presidente della Repubblica viene a svolgere è multiforme, presentando molteplici sfaccettature che sono emerse nelle precedenti presidenze: un uso accorto e defilato di poteri di intervento sulla maggioranza di governo, spesso diretto al suo stimolo e rafforzamento dall'esterno, facendo leva sul comune senso di responsabilità (Einaudi); l'attenzione verso le funzioni e i poteri imparziali, ordinamento giudiziario e giustizia *in primis* (Leone e Segni); il continuo intervento, anche se normalmente rispettoso della maggioranza di governo, nel processo pluralistico di formazione della pubblica opinione, principalmente attraverso la *moral suasion* (Pertini); lo sforzo di integrare e ricompattare le forze politiche e il popolo attorno ad una superiore unità nazionale, rivolgendo continui richiami al dialogo e al confronto costruttivo tra gli opposti schieramenti politici (Pertini e Ciampi); l'utilizzo imparziale di poteri di garanzia in momenti particolarmente delicati in funzione antimaggioritaria, al fine di tutelare le ragioni dell'opposizione (Cossiga); un'azione proattiva più incisiva sul circuito dell'indirizzo politico durante singoli episodi di crisi (Pertini e Cossiga).

Se, come si è visto (*supra*, cap. IV), il primo Napolitano si

muove nell'ambito del bipolarismo italiano al fine di renderlo più stabile e radicarlo nell'ordinamento, la situazione muta rapidamente nel volgere di pochi anni, quando divengono evidenti gli elementi di una gravissima crisi, scoppiata nel 2006 negli Stati Uniti a causa di una bolla immobiliare e finanziaria (*sub-prime*), ed estesi rapidamente in gran parte delle economie mondiali, con una virulenza tale da farla paragonare alla Grande Depressione del 1929 (DRAGHI 2008 e MONTI 2012) e attribuirgli la denominazione di Grande Recessione.

L'Italia, dapprima, non sembra reagire a questo scenario e le ragioni da più parti evidenziate, primo fra tutti dallo stesso Presidente della Repubblica, non risiedono nel dato contingente di ripetute dimissioni di ministri dovute a scandali giudiziari e di tensioni all'interno della maggioranza, emergenti già a partire dal 2010, ma dalle critiche condizioni sottostanti della società, della politica, delle istituzioni nel nostro Paese. Condizioni che ormai da decenni sono sotto gli occhi di tutti e cui la politica, nonostante le innumerevoli riforme tentate, non ha saputo ancora offrire risposte soddisfacenti. La crisi ovviamente non è solo italiana, ma ha carattere "globale" e investe le "nazioni" (interventi presidenziali del 13 maggio 2011, 24 dicembre 2011, 25 dicembre 2011). D'altronde, in Italia essa assume un'intensità maggiore proprio per quelle criticità ormai incancrenitesi da decenni. La crisi è anzitutto "etica" e "culturale" (discorso del Presidente dell'11 maggio 2012); "sociale" (interventi presidenziali del 31 dicembre 2010, 21 agosto 2011, 20 febbraio 2012); dei "partiti" e delle "istituzioni", in generale (interventi presidenziali del 30 gennaio 2012, 25 aprile 2012, 21 dicembre 2009, 21 agosto 2011); di tutte le istituzioni, anche della "giustizia" (interventi presidenziali del 21 luglio 2011, 15 febbraio 2012) la quale, a partire dagli anni '70 e sempre più intensamente negli anni successivi, ha cercato di affrontare alcuni aspetti più acuti della crisi del sistema politico-istituzionale, volendo talvolta sopperire, con mezzi ovvia-

mente insufficienti e inadeguati, alle (assenti o carenti) risposte della politica; crisi che è dunque “politica” in senso ampio (interventi presidenziali del 21 agosto 2011, 31 dicembre 2011, 30 gennaio 2012, 17 marzo 2012, 3 maggio 2012). La crisi della società e delle istituzioni è una crisi dell’etica pubblica a tutti i livelli istituzionali (MATTARELLA 2007), dello Stato (CASSESE 2002), delle comunità statuali e del “politico” in generale (*id quod ad rem publicam pertinet*), che trova il suo acceleratore (e forse una delle sue concause) nell’uragano della globalizzazione (BALDASSARRE 2002).

Questa situazione non può che accelerare la crisi “di governo” (interventi presidenziali del 3 settembre 2011, 9 novembre 2011, 20 dicembre 2011, 21 dicembre 2011) che si era finora nascosta dietro l’apparente solidità della *leadership* della coalizione di maggioranza e che è ulteriormente aggravata proprio dai problemi giudiziari di essa.

Ad essere in pericolo, a questo punto, non è solo il Governo e la Legislatura, ma il sistema politico-istituzionale nel suo complesso, anche perché negli opposti schieramenti – pochissimo coesi al loro interno – mancano classi dirigenti dotate di una sana e robusta legittimazione che permetta loro di intraprendere una strada definita. Anche a livello sociale, con l’aggravarsi della crisi economica, cominciano a manifestarsi episodi di insofferenza, fenomeni di disgregazione sociale e forti spinte antisistema.

Il Presidente della Repubblica è così costretto a manifestare un ruolo “salvifico” (ELIA 2007), al di fuori di una forma di governo semipresidenziale, alcuni aspetti del quale erano già stati colti in passato da una dottrina minoritaria (BRACCI; GROTTANELLI DE’ SANTI 1985 e 1989) con riferimento a presidenze “forti” come quelle di Gronchi, Pertini, Cossiga e Scalfaro. Gli interventi del Presidente, sebbene al di fuori di prassi e convenzioni consolidate, si muovono all’interno delle disposizioni costituzionali, che s’è visto essere piuttosto rarefatte e ambigue quanto a questo organo.

In attuazione del supremo principio della «salvezza della repubblica» (espressamente riconosciuto dalla Corte costituzionale con la locuzione romanistica *salus rei publicae suprema lex esto*: Corte cost. decisioni nn. 40/2012, 4/2012, 3/2012, 106/2009, 230/2008 e 86/1977), la dialettica maggioranza/opposizione – e, cioè, il bipolarismo e con esso la brevissima parabola italiana della democrazia decidente – sembra passare in secondo piano. D'altronde, anche le tradizionali convenzioni del modello parlamentare italiano – quelle viceversa ispirate alla democrazia consensuale – divengono secondarie rispetto alla prioritaria esigenza di garantire la sopravvivenza del sistema politico-istituzionale. Sia la dialettica maggioritaria (vd. crisi dei governi Berlusconi IV, Monti e Letta che, per la prima volta dopo molti decenni, non vengono parlamentarizzate in quanto è chiaro il venir meno dell'appoggio della maggioranza: comunicato presidenziale del 14 febbraio 2014) sia la tradizione consensualistica, col permettere il dispiegarsi di mutevoli accordi in sede parlamentare (vd. le crisi del 2013: quella rientrata del 2 ottobre e soprattutto quelle del 27 novembre e dell'11 dicembre), sono meri strumenti diretti a un obiettivo superiore in questo momento di crisi sistemica e che coincide con la stabilità governativa a tutti i costi, come ripetutamente affermato dallo stesso Presidente. In questo senso non potrebbero essere più chiare le parole del Capo dello Stato pronunciate in uno dei momenti più drammatici per il nostro Paese, l'inverno del 2011: «il tentativo di evitare un immediato scioglimento delle Camere e ricorso alle urne, viste le ricadute dirompenti che ciò avrebbe potuto avere per il nostro paese nel burrascoso contesto dell'Eurozona, visto cioè l'incombere sull'Italia di un catastrofico aggravarsi della crisi finanziaria, era un mio preciso dovere istituzionale. E la via obbligata da percorrere era quella di affidare la formazione di un nuovo Governo a una personalità rimasta sempre estranea alla mischia politica, già sperimentata in funzioni di governo esercitate correttamente, per riconoscimento bipartisan, nell'ar-

co di dieci anni al livello europeo, e dotata di indubbia autorevolezza internazionale. Di qui l'incarico al senatore professor Mario Monti» (discorso presidenziale del 20 dicembre 2011). I diversi modelli in cui può esprimersi il parlamentarismo italiano a Costituzione invariata diventano meri strumenti per una finalità superiore, quella della conservazione del sistema politico-istituzionale, e si piegano alle prevalenti esigenze di stabilità. È il Presidente stesso che, con i suoi interventi e comunicati, indica chiaramente quali siano i superiori interessi politici della nazione verso cui gli organi di governo devono tendere e cioè la necessità di affrontare i ritardi strutturali del Paese (risanamento delle finanze pubbliche e sviluppo economico). Il Capo dello Stato indica anche lo strumento per conseguire tale fine che è la «continuità della vita istituzionale» nonché «un'efficace azione di governo [...] e un produttivo svolgimento dell'attività delle Camere» (discorso del 20 dicembre 2010) e per farlo, c'è bisogno che il Parlamento discuta e deliberi. Ciò non significa che si riesuma la tradizione consensualista italiana (coalizioni che si formano liberamente in Parlamento, disattendendo i risultati elettorali), ma che l'esigenza superiore di governabilità in questo momento determina le scelte presidenziali.

Sebbene apparentemente legata a distinte problematiche, la sentenza costituzionale 1/2013 – con cui la Corte costituzionale riconosce al Presidente della Repubblica un ambito di «riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l'efficace esercizio di tutte» – sembra in parte sfumare la precedente ricostruzione della forma di governo espressa in precedenti decisioni (nn. 7/1996, 262/2009 e 200/2006), nelle quali il Presidente della Repubblica è valorizzato quasi esclusivamente per il suo ruolo di organo *super partes*, estraneo all'indirizzo politico-governativo (in particolare, sent. n. 200/2006, par. 7.1, considerato in diritto). Nella sentenza del 2013, oltre a ribadirsi la natura imparziale delle funzioni svolte dal Capo dello Stato, si aggiunge che la rappre-

sentanza dell'unità nazionale» (art. 87, comma 1, Cost.) va intesa «non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica» (sent. 1/2013, par. 8.2, considerato in diritto). La Corte, peraltro, sembra ammettere che il Capo dello Stato sia un «organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia» e di conseguenza «i poteri del Presidente della Repubblica hanno [...] lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito» (sent. n. 1/2013, par. 8.2, considerato in diritto). Nonostante dunque si continui ad affermare la naturale estraneità del Presidente al circuito dell'indirizzo politico, emerge con chiarezza il ruolo di «magistratura di influenza» (par. 8.3) e di stimolo proprio nei confronti di quel circuito cui il Presidente deve mantenersi estraneo. La Corte sembra prendere atto e ricondurre al governo parlamentare accolto dalla nostra Carta quanto verificatosi nei due anni precedenti quando il Presidente della Repubblica ha svolto, a causa della crisi e dell'inerzia delle altre istituzioni di governo, una chiara funzione di impulso e stimolo.

Il ruolo che sembra emergere da quest'ultima decisione costituzionale sembra non troppo distante da quello di «potere neutro» *à la* Constant che, come bene evidenziato di recente (CHESSA 2010), non significa potere totalmente avulso dall'indirizzo politico, ma viceversa contropotere moderatore e di stimolo, distinto ma contiguo al circuito dell'indirizzo politico-governativo. Ed è lo stesso Presidente che *ex cathedra* individua per sé tale ruolo: «mi sarà permesso di richiamare [...] il riconoscimento del Capo dello Stato come “potere neutro”, secondo il principio che, enunciato da Benjamin Constant due secoli fa, ispirò ancora i nostri padri costituenti nel disegnare la figura del Presidente della Repubblica» (lezione di Napoli-

tano alla prima edizione di Biennale Democrazia, Torino, 22 aprile 2009).

Molteplici sono gli episodi nei quali questo ruolo “salvifico” del Presidente della Repubblica si esprime nel triennio 2011-2013, crescendo di intensità al crescere della stessa crisi economica e politico-istituzionale. Lasciando da parte quelle prime manifestazioni che sono già state esaminate nel precedente capitolo – quale in particolare la vicenda della crisi, poi rientrata, del IV Governo Berlusconi a fine 2010, con l’intervento del Capo dello Stato nel vivo dell’agenda parlamentare per assicurare l’approvazione della manovra di bilancio prima della discussione sulla mozione di sfiducia presentata a metà novembre –, un episodio estremamente emblematico del ruolo “salvifico” riguarda la crisi libica del 2011. Dinanzi a un atteggiamento del Presidente del Consiglio Berlusconi favorevole al dittatore libico – sia per i rapporti personali esistenti tra i due sia per ragioni istituzionali connesse al trattato di Bengasi del 2008 – e contrario a un coinvolgimento italiano, le continue esternazioni del Presidente Napolitano e, soprattutto, l’utilizzo strategico che quest’ultimo fa del Consiglio supremo di difesa portano l’Italia a partecipare all’intervento militare su questo fronte (DE VERGOTTINI 2011). È grazie all’intervento del Presidente della Repubblica che il Governo si piega a intraprendere una strada che pareva, fino a poche settimane prima, assolutamente esclusa dal suo *leader*.

L’episodio sicuramente più rappresentativo del ruolo salvifico assunto del Capo dello Stato riguarda le vicende legate alla crisi del IV Governo Berlusconi e alla nomina del successivo Governo Monti. A fronte di un’incessante perdita di pezzi dell’esecutivo guidato da Berlusconi, di consenso e credibilità, interna e internazionale, nel corso del 2011 e con l’accentuarsi dei dati negativi (economici, sociali, dell’occupazione, ecc.) e dei focolai di tensione, risulta che il Presidente della Repubblica, ben prima della caduta del Governo, abbia iniziato una serie

di contatti informali con possibili successori e primo fra tutti Mario Monti, che già dal luglio di quell'anno sembrerebbe aver avuto colloqui con Napolitano circa l'eventuale disponibilità del primo a divenire primo ministro nonché a valutare un documento preparato da Corrado Passera sui possibili strumenti per un rilancio dell'economia italiana (FRIEDMAN): tutti fatti e avvenimenti che risultano comunque tutelati da una «riservatezza assoluta» in forza di quanto deciderà due anni dopo, in relazione a altra e ben più delicata fattispecie la Corte costituzionale (sent. n. 1/2013). Nel frattempo, il Capo dello Stato segue assai da vicino l'attività del Governo e del Parlamento con particolare riferimento alla materia economica e finanziaria. Il Presidente Napolitano interviene più volte e in modo talvolta inusuale per stimolare Governo e Parlamento ad adottare, nel più breve tempo possibile, misure economiche necessarie a calmare i mercati internazionali e a riequilibrare le finanze pubbliche. In questo momento, peraltro, la maggioranza va sfaldandosi progressivamente rendendo sempre più evidente una probabile crisi di governo. E così comincia ad apparire quel ruolo "salvifico" di cui si diceva: il Presidente della Repubblica opera per stabilizzare la maggioranza «tenendo ben conto della volontà espressa dal corpo elettorale nel 2008» (discorso del 20 dicembre 2011). In verità, come dimostreranno le successive vicende, l'obiettivo fondamentale perseguito dal Capo dello Stato non sono tanto le convenzioni maggioritarie, che rappresentano un mero strumento, ma la salvezza della Repubblica, in un momento in cui non sia esclusa un'insolvenza sovrana.

L'11 ottobre però il Governo subisce un colpo che senza l'intervento del Quirinale sarebbe risultato fatale: viene bocciato l'art 1 del d.d.l. di approvazione del Rendiconto generale dello Stato. Se è vero che il voto contrario di una Camera a una proposta del Governo non importa l'obbligo delle dimissioni (art. 94, comma 4, Cost.), è altrettanto certo che la manovra di bilancio (di cui il Rendiconto consuntivo è uno degli elementi es-

senziali) rappresenti l'essenza dell'indirizzo politico di un Governo, la cui bocciatura non può che indicare una crisi di fiducia insanabile tra Parlamento ed esecutivo. Da questo momento, sembra mutare radicalmente la posizione del Presidente della Repubblica che viene a chiamare tutte le forze politiche all'assunzione di una responsabilità nazionale ampiamente condivisa, cioè a muoversi nell'alveo di un modello parlamentare consensualista. In realtà, come si è accennato, non cambia l'obiettivo fondamentale del Presidente, che resta la *salus rei publicae*, ma lo strumento: non potendosi più garantire stabilità e continuità governativa (che è ciò che serve per affrontare la situazione di crisi) attraverso gli schemi di una democrazia decidente, occorre ritornare alle convenzioni consensualistiche della "prima Repubblica". Il Presidente svolge innumerevoli incontri e contatti con gli esponenti delle varie forze politiche, che non può qualificare come «consultazioni protocollari» (nota del 3 novembre 2011), mancando un atto formale di apertura della crisi di governo; emana molteplici comunicati e note, richiama più volte alla responsabilità nazionale nei suoi discorsi fino a giungere a preannunciare - con un comunicato del tutto inusuale - le dimissioni del Governo, una volta votata la legge di stabilità per il 2012 (dichiarazione del Presidente della Repubblica del 9 novembre 2011), e a nominare senatore a vita proprio Mario Monti, tre giorni prima di quella approvazione. Sebbene non da fonti ufficiali della presidenza, ma da agenzie di stampa, risulta anche che il Capo dello Stato si sarebbe attivato per incidere sull'agenda dei lavori parlamentari in modo da accelerare l'approvazione della manovra. Monti, prima che il IV Governo Berlusconi dia le dimissioni, viene ufficialmente invitato al Quirinale, dove si trattiene ben oltre una semplice visita di cortesia, e vi ritorna anche nei giorni successivi, cui seguono una serie di telefonate, contatti e incontri che sembrano ormai far ritenere che oltre alle pre-dimissioni di Berlusconi, vi siano state anche pre-consultazioni e sia stato conferito un pre-incarico a Monti, secondo modalità del

tutto inedite nella storia repubblicana (AINIS 2011).

Il giorno successivo alle dimissioni rese da Berlusconi il 12 novembre, si svolgono delle consultazioni lampo e subito dopo viene conferito l'incarico a Monti che accetta con riserva. Come chiarito dal Capo dello Stato, la scelta di un esecutivo sostenuto da una maggioranza trasversale non mira a «operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza attraverso una libera competizione elettorale per la guida del Governo. Si tratta soltanto [...] di dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige» (dichiarazione del 13 novembre 2011). Anche nella formazione della compagine ministeriale da sottoporre al Presidente al momento dello scioglimento della riserva, quest'ultimo è rimasto in strettissimo contatto con il *premier* incaricato, fino al giorno stesso (16 novembre) in cui Monti torna al Quirinale per l'accettazione dell'incarico, che è stata preceduta da una lunga riunione con Napolitano durante la quale, secondo i giornali, quest'ultimo sarebbe intervenuto direttamente nella trattativa tra i partiti per completare e rifinire la lista dei ministri. Il 17 e 18 novembre il Governo Monti ottiene la fiducia alle Camere.

La velocità nell'affidamento dell'incarico a Monti è probabilmente spiegabile in base a molteplici ragioni, ma certamente non in forza dei principi della democrazia dell'alternanza: anzitutto, la situazione di emergenza in cui versa l'Italia, più volte richiamata da tutte le istituzioni coinvolte nella crisi; la probabile scelta del Quirinale già avvenuta da diversi mesi (FRIEDMAN); la disponibilità della stragrande maggioranza delle forze politiche a una soluzione di unità nazionale, che si manifesta nel numero altissimo di voti dati per esprimere la fiducia al Governo (281 favorevoli al Senato e 556 alla Camera).

Il Governo Monti è sì un Governo "tecnico", quanto alla composizione, e di grande coalizione o unità nazionale, che dir

si voglia, ma è pure qualificabile come Governo “del presidente”, non certo nel senso che sia mancata la (costituzionalmente) necessaria fiducia delle Camere, ma in quanto la sua formazione e la sua sopravvivenza sono, sostanzialmente, riconducibili proprio all’opera presidenziale e sempre dal Capo dello Stato proviene successivamente un continuo e costante sostegno all’azione di governo. L’emersione del ruolo “salvifico” è chiaramente determinata dalla drammatica crisi in cui si trova il Paese, da un lato, e dalla debolezza dei partiti politici mostratisi incapaci di autoregolare il funzionamento del sistema costituzionale, dall’altro. La crisi non ha inciso direttamente sul Presidente della Repubblica, venendo a farne un reggitore dello Stato, ma ha viceversa operato direttamente sui diversi limiti che tradizionalmente hanno operato per contenerne i poteri e il ruolo disegnati in Costituzione, permettendo al primo di manifestare tutte le potenzialità che quest’ultima gli riconosce. Nell’impersonare questo ruolo “salvifico”, molte convenzioni e prassi vengono rotte o innovate tanto che lo stesso Napolitano, qualche tempo dopo, riconoscerà che il Governo Monti è «un governo formatosi fuori degli schemi ordinari, con caratteristiche per vari aspetti mai sperimentate» (discorso del 17 marzo 2012), in quanto la crisi ha imposto «la necessità anche di soluzioni di governo fuori degli schemi tradizionali» (discorso del 20 dicembre 2011). Ma nessuna disposizione costituzionale viene violata o forzata, dimostrandosi così l’estrema flessibilità della disciplina costituzionale sul Presidente della Repubblica.

Anche in seguito, l’utilizzo – o per meglio dire, il mancato utilizzo – del potere di scioglimento anticipato manifesta questo ruolo “salvifico” del Capo dello Stato sia dinanzi alle fibrillazioni della maggioranza che sostiene il Governo Monti – almeno fino all’irreparabile rottura del dicembre 2012 – sia, successivamente alle elezioni del 2013, con la delicata situazione del Governo Letta, in relazione al quale il Capo dello Stato si adopera ampiamente per separare le sorti giudiziarie di Berlusconi

da quelle del Governo, riuscendo a mantenerlo in vita nonostante il terremoto giudiziario determinato da una serie di sentenze sfavorevoli al *leader* del centro-destra (MACCABIANI 2014).

Lo stesso scioglimento anticipato del 22 dicembre 2012 non può essere inteso nel tradizionale senso di applicazione dei principi del parlamentarismo consensuale – a discapito di quelli della democrazia dell’alternanza – il quale vuole la dissoluzione anticipata delle Camere come *extrema ratio* quando nessuna alternativa di governo è individuabile in Parlamento. Questo scioglimento deve viceversa essere calato nella situazione di eccezionalità (economica, internazionale, politica ecc.) nella quale è compiuto, tenuto anche conto dei pochi mesi che ormai mancano alla fine ordinaria della XVI legislatura. Peraltro, l’idea stessa che lo scioglimento anticipato in una democrazia decidente sia per sua essenza nelle mani dell’esecutivo è stata di recente messa in dubbio proprio dalle vicende del paese sul quale questo modello è stato costruito (vd. il britannico *Fixed-term Parliament Act 2011*). Lo scioglimento anticipato del 2012 in Italia è stato utilizzato come estrema *ratio*, non tanto perché così richiede una modellistica parlamentare ormai non più conforme neppure ai modelli di origine, ma perché l’“unità della nazione” richiede questa soluzione in quel particolare frangente dinanzi a una crisi senza precedenti. La ragione giuridica dunque non sta nel rispetto di una determinata «formula politica istituzionalizzata» (LOMBARDI), bensì nella “ragion di stato” o – se si preferisce più moderna terminologia – nel principio, più volte ribadito dalla stessa Corte costituzionale *salus rei publicae, suprema lex esto*.

Anche tipiche attribuzioni di garanzia, come la nomina dei giudici costituzionali, vengono usate in questo periodo con finalità di stimolo nei confronti degli organi di indirizzo politico (Parlamento in seduta comune). Nell’ottobre 2014, infatti, la scelta di due giudici costituzionali da parte del Capo dello Stato, con un’anticipazione di tre settimane rispetto alla scadenza di

quelli da sostituire, sembra diretta a costringere il Parlamento, ormai in ritardo macroscopico nell'elezione di quelli di sua spettanza, ad adempiere al suo dovere costituzionale. Così facendo, il Presidente sembra soprattutto voler stimolare un sistema politico che annaspa sempre più e, in definitiva, salvaguardarne la sopravvivenza (ADAMO).

Certamente singoli comportamenti presidenziali e modalità specifiche di esercizio delle sue attribuzioni emerse in questa fase costituzionale di crisi non costituiscono assolute novità: basti pensare, solo per fare alcuni esempi sparsi, alla formazione del Governo Pella; all'interventismo di Pertini nella crisi dei controllori di volo nel 1979 e ai "suoi" governi in tempo di emergenza terroristica. Durante questi episodi di crisi (ora economica, ora istituzionale, ora sociale, ecc.) e i conseguenti stati di eccezione, specifiche attribuzioni presidenziali si sono venute evidenziando per un loro autonomo esercizio rispetto alla posizione degli altri organi costituzionali (BRACCI), ma in quelle occasioni il ruolo complessivo del Presidente della Repubblica non sembra sia stato coinvolto. Durante l'attuale crisi sistemica – che è stata allo stesso tempo economica, internazionale, istituzionale, sociale e politica –, viceversa, le modalità espressive della presidenza non sono semplicemente consistite nella sommatoria di specifiche attribuzioni già esercitate in modo autonomo in passato, ma sembrano aver evidenziato un ruolo complessivamente nuovo del Capo dello Stato, che è stato costretto, dall'incapacità delle altre istituzioni politiche repubblicane, a operare come istanza di supremo coordinamento e stimolo, se non proprio di guida.

Questo ruolo "salvifico" si è manifestato anche in alcuni interventi che possono essere ritenuti espressione di un vero e proprio indirizzo politico presidenziale, come quando, il 5 aprile 2013, il Capo dello Stato ha concesso la grazia – sua propria attribuzione, secondo quanto deciso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2006 – allo statunitense Joseph L. Ro-

mano III, colonnello dell'esercito degli Stati Uniti condannato dalla Corte di Appello di Milano in relazione alla nota vicenda dell'*extraordinary rendition* del *mullah* Abu Omar. E anche quella parte della dottrina che più convintamente aveva sostenuto la bontà della soluzione offerta dalla Corte costituzionale nel 2006, ha dovuto ammettere che «con quest'atto di grazia si fa politica estera» (PUGIOTTO). In questa occasione, la concessione della grazia – senza violare alcun precetto costituzionale e rispettando il riparto di competenze affermato dalla Corte nella sentenza n. 200 – evidenzia un valore politico innegabile che, peraltro, appare coerente con la «natura di decisione libera nel fine, il che equivale a conferirgli una politicità esplicantesi sia nelle cause giustificative che negli effetti mediatici» (TIMIANI). Il dispositivo della sentenza 200/2006 è rispettato, ma adattato all'intrinseca politicità dell'organo e dell'atto, con conseguenti e delicatissimi problemi in tema di responsabilità.

Analoghe considerazioni potrebbero poi essere svolte con riferimento alla commutazione della pena concessa al giornalista Alessandro Sallusti nell'inverno del 2012 (vd. Comunicato presidenziale del 21 dicembre 2012), che sembra chiaramente diretta a perseguire obiettivi politici, questa volta interni al nostro sistema istituzionale.

Se poi ci si allontana dagli atti formali e si guarda alle esternazioni presidenziali, in innumerevoli occasioni il Capo dello Stato sembra indicare chiaramente e in modo inequivocabile specifiche priorità politiche e specifici strumenti per perseguirle, cioè pare esprimere un suo indirizzo politico – che ovviamente non può attuare direttamente, non avendone gli strumenti, salvo in alcuni casi, come quello già visto del potere di grazia –, ma può certamente stimolare e incitare gli altri organi a conseguire. Si potrebbero richiamare tutti quegli interventi nei quali si sono indicati gli obiettivi che lo Stato dovrebbe perseguire in questo momento: la ricetta economica “crescita e rigore” (cfr. ad es., discorsi del 18 settembre 2012, 20 marzo 2012, 13 febbraio 2012,

10 febbraio 2012, 31 dicembre 2011, 20 dicembre 2011, 4 novembre 2011, 19 ottobre 2011, 29 settembre 2011 e 30 aprile 2011), la quale, seppur condivisibile da gran parte degli italiani, non pare affatto “neutrale” o “tecnica” o “imparziale”, ma ha una sua profondissima e chiarissima connotazione politica.

Ancora potrebbe richiamarsi la formula politica fissata, dopo le elezioni del 2013, dal Capo dello Stato secondo il quale i risultati elettorali complessivi «indicano tassativamente la necessità di intese tra forze diverse per far nascere e per far vivere un governo oggi in Italia, non trascurando, su un altro piano, la esigenza di intese più ampie, e cioè anche tra maggioranza e opposizione, per dare soluzioni condivise a problemi di comune responsabilità istituzionale» (discorso del 22 aprile 2013; vd. anche discorso 12 aprile 2013). Anche qua non vi è nessuna novità assoluta, se si pensa ai mandati vincolati di Segni o Saragat (vd. *supra* cap. 3); nuovo però è il contesto in cui si colloca questa esternazione, di estrema debolezza delle forze politiche, e il suo effettivo buon esito, che permette di ricondurre anche (e forse soprattutto) alla legittimazione presidenziale la nascita e la sopravvivenza del costituendo Governo Letta.

L'affioramento di un indirizzo politico in capo al Presidente della Repubblica non dovrebbe né essere ritenuto contrario alla Costituzione, in quanto in nessuna disposizione scritta viene esclusa questa possibilità, né far ritenere superata la natura imparziale e neutrale del suo ruolo. Da un lato, infatti, si può ritenere che non si tratti certamente dell'ordinaria modalità di funzionamento del sistema, ma di una modalità, presente nel testo, ma destinata a operare solo in situazioni eccezionali; dall'altro, è proprio il concetto stesso di neutralità *à la* Constant – richiamata espressamente dal Capo dello Stato e cui la stessa Corte fa riferimento nella sentenza n. 1/2013 – che implica la sicura politicità dell'organo che ha da fungere da contrappeso politico agli altri poteri (CHESSA 2010).

Il Presidente non sembra perdere neppure la tanto decanta-

ta imparzialità, a patto di ritenere questo attributo non nel senso di a-politicità, ma come equidistanza da specifici partiti o, nelle parole di Napolitano, «senza tenere alcun conto delle convenienze dell'una o dell'altra parte politica» (cerimonia del ventaglio del 22 luglio 2011). Il Presidente emerge in questa situazione di crisi come organo politico per eccellenza con un suo proprio indirizzo – lasciando da parte il tema dell'ulteriore qualificazione di esso, se politico o politico-costituzionale – il quale però si mantiene equidistante dalle specifiche politiche delle diverse fazioni politiche.

L'emergere prepotente di un ruolo “salvifico” in questa fase di gravissima crisi non comporta neppure la scomparsa di quegli altri ruoli che si sono visti svilupparsi nel corso della storia repubblicana, alcuni dei quali, come quello di “garante”, particolarmente valorizzati dalla dottrina e dall'opinione pubblica. In questo senso, ad esempio, si può leggere l'attento scrutinio sui profili formali degli atti aventi forza di legge (decreti legge e legislativi) e sulla loro conversione; gli interventi (formali e informali) diretti alla ricostituzione di organi costituzionali collegiali quali il Consiglio superiore della magistratura; l'unico messaggio alle Camere *ex art. 87, comma 2, Cost.*, di fortissimo richiamo al rispetto della legalità costituzionale nell'affrontare la drammatica situazione in cui versano le carceri (7 ottobre 2013); l'unico rinvio di una legge alle Camere per richiamare, tra l'altro, al rispetto di molteplici principi costituzionali, di natura procedurale e sostanziale (31 marzo 2010); le molteplici promulgazioni con riserva; ecc. Oppure le lettere (22 febbraio 2011 e 23 febbraio 2012) inviate ai presidenti delle due Camere per richiamare l'attenzione di Camera e Senato sulla necessaria omogeneità degli emendamenti ammissibili in sede di conversione dei decreti legge, nel rispetto dei principi ricavati dall'*art. 77, Cost.*, da parte della Corte costituzionale (cfr. ad es. sentenza n. 22/2012).

Si assiste insomma a una vera e propria multiformità che la carica presidenziale viene ad assumere in questa fase costituzio-

nale che risulta ben coerente con la polivalenza e l'utile elasticità della disciplina costituzionale in tema di Capo dello Stato.

L'espansione delle funzioni e del ruolo del Presidente della Repubblica in questa drammatica fase politico-costituzionale ha nuovamente riportato all'ordine del giorno anche il tema della sua responsabilità. Durante questa fase, si moltiplicano le critiche politiche nei suoi confronti nonché i tentativi di far valere forme di responsabilità giuridica.

Come si è visto nei precedenti capitoli, vicende riconducibili ad affermazioni di responsabilità politica diffusa emergono fin dai primi decenni di storia repubblicana e non si sostanziano solo in mere critiche all'operato del Capo dello Stato, ma prendono la forma di interrogazioni, interpellanze e dibattiti parlamentari o di relazioni (di minoranza) di Commissioni d'inchiesta, fino a giungere alle note dimissioni di Leone o alle forti critiche a seguito del messaggio sulle riforme istituzionali di Cossiga. Con riferimento alla fase costituzionale in esame, di responsabilità diffusa vi è traccia settimanalmente nelle cronache giornalistiche (si pensi a tutte le polemiche che ha sollevato il processo di Palermo sulla c.d. "trattativa Stato-mafia") sino a configurare, in un caso, il reato di vilipendio al Capo dello Stato (art. 278, c.p.) a carico del sen. Storace (vicenda nella quale è intervenuta anche la Corte costituzionale con la sent. n. 313/2013). Le critiche mosse al Presidente della Repubblica e a sue specifiche scelte e decisioni non sono provenute solo da politici e giornalisti, ma anche da soggetti istituzionali: basti pensare alla mozione generale approvata dall'XI Congresso dei Radicali italiani il 4 novembre 2012 dove si richiama la «responsabilità delle massime cariche istituzionali, a partire dal Presidente della Repubblica» oppure alle note e reiterate posizioni assai critiche del Movimento 5 Stelle nei confronti di Napolitano. In alcune occasioni, poi, i presidenti delle Camere dinanzi a critiche politiche rivolte da parlamentari al Capo dello Stato non sono intervenuti per impedirle o reprimerle (Senato, stenografico, seduta 296 del

31 luglio 2014, p. 87 s.; Camera dei deputati, stenografico, seduta 437 del 22 febbraio 2011, p. 69 s.), come avrebbe voluto una prassi assai risalente coerente con i principi ricavati dall'art. 89, Cost., dando così atto che la consuetudine che impedisce di criticare o commentare in Parlamento gli atti del Presidente della Repubblica sia probabilmente venuta meno.

In questo quadro, la vera novità offerta dalla presidenza Napolitano, soprattutto nella fase costituzionale di crisi del sistema, sembra consistere nell'acquisita natura bidirezionale della responsabilità politico-costituzionale (o diffusa che dir si voglia). Si fa in particolare riferimento all'utilizzo sempre più intenso di varie forme di esternazione anche su argomenti all'ordine del giorno della politica e alla grande trasparenza che viene fornita all'attività presidenziale, sia attraverso strumenti, quali le banche dati del sito *web* del Quirinale, che rendono immediatamente accessibili a chiunque le esternazioni, gli atti e i principali comportamenti del Capo dello Stato sia, soprattutto, attraverso l'utilizzo di comunicati e interventi per motivare o giustificare – in via preventiva, concomitante o successiva – comportamenti o atti della presidenza. Queste forme di trasparenza, l'una di natura formale e l'altra di natura sostanziale, paiono ispirarsi a quegli stessi principi costituzionali di trasparenza e motivazione degli atti (artt. 1, comma 2, e 97, comma 1, Cost.) che sono stati imposti in generale all'amministrazione pubblica nell'esercizio delle proprie funzioni dalla legge n. 241/1990 e dai successivi interventi legislativi. I destinatari di queste forme di trasparenza sembrano essere sia le istituzioni rappresentative sia le forze politiche sia, soprattutto, l'opinione pubblica nel suo complesso e potrebbero proprio costituire un indice della volontà del Presidente della Repubblica di sottoporsi alla valutazione e al giudizio di tutti questi soggetti, proprio per permettere l'attivazione di un canale di responsabilità diffusa (LIPPOLIS-SALERNO; SALERNO 2013).

Ancora più chiaramente la bidirezionalità della responsabilità politico-costituzionale del Presidente della Repubblica sem-

bra emergere dalla frequenza con cui quest'ultimo utilizza il potere di esternazione per rispondere a critiche emerse nel dibattito politico o giornalistico, in una sorta di circuito dialogico destinato a supplire a forme istituzionalizzate di responsabilità politico-costituzionale (per un caso di studio, MACCABIANI 2011). Questo dialogo a distanza fatto di botta e risposte si riproduce innumerevoli altre volte durante i due mandati di Napolitano e sembra proprio indicare una particolare modalità di estrinsecazione della responsabilità politico-costituzionale del Capo dello Stato.

Con riferimento al tema della responsabilità presidenziale e della sua evoluzione nel nostro ordinamento non può infine tacersi la vicenda relativa alla rielezione di un Capo dello Stato, per la seconda volta nella nostra storia repubblicana (la prima è stata quella del Capo provvisorio De Nicola il 26 giugno 1947: cfr. cap. 3). Quando la mattina del 20 aprile 2013 al quinto scrutinio si capisce che non si è in grado di raggiungere un accordo tra le principali forze politiche presenti nel Parlamento in seduta comune su di un nome condiviso, gran parte delle principali forze politiche presenti in Parlamento e delle istituzioni che esprimono i delegati regionali si recano al Quirinale per chiedere a Napolitano la disponibilità, fino ad allora negata, a essere rieletto. Il Presidente in una nota rende conto di questa richiesta e una dichiarazione di poco successiva fa conoscere la sua decisione favorevole alla rielezione che avviene nella seduta pomeridiana di quello stesso giorno con una amplissima maggioranza alla quale non partecipano solamente il Movimento 5 Stelle e Sinistra Ecologia e Libertà.

A questa rielezione – effettuata a seguito di un «caldo appello» (nota presidenziale del 20 aprile 2013) da parte delle regioni e delle principali forze politiche parlamentari (anche di quelle che nella precedente elezione non avevano sostenuto Napolitano) – sembra difficilmente possa essere negato, tra l'altro, il significato di apprezzamento e approvazione di quanto svolto dal Presidente nel corso del suo primo mandato. I dati numerici

sono evidenti confrontando la risicata maggioranza che lo elegge per il primo mandato al quarto scrutinio nel 2006 (543 voti su 1009, pari al 54,85%) e quella che lo sostiene per il secondo mandato (738 voti su 1007, pari al 73,2%). Il significato politico di questi dati numerici diviene palese proprio grazie alle posizioni – espresse da parte dei partiti politici che eleggono Napolitano nel 2013 – di appello alla sua disponibilità alla ricandidatura e di apprezzamento del suo operato.

Con questa vicenda costituzionale si chiude anche il cerchio della presente fase costituzionale: se, da un lato, la rielezione può essere intesa come indice dell'esistenza in Italia di un meccanismo di responsabilità politico-costituzionale del Capo dello Stato; dall'altro lato, essa segna anche una delle massime espressioni delle capacità espansive del ruolo presidenziale e, secondo un rapporto inversamente proporzionale, della debolezza delle forze politiche. Il «caldo appello» dei partiti a Napolitano perché accetti la rielezione sembra tanto una richiesta di aiuto da parte di una classe politica ormai incapace di trovare soluzioni a importanti domande impellenti e comporta l'acquisizione di una posizione preminente del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare concretamente vivente.

Il ruolo «salvifico», acquisito da Napolitano nel corso del primo mandato a causa della crisi sistemica, sembra quasi istituzionalizzarsi attraverso la sua rielezione la quale colora il modello parlamentare italiano durante i periodi di crisi di una spiccata sfumatura dualista.

3. Il ritorno alla normalità e una «terza Repubblica» ?

La riconduzione alla normalità istituzionale sembra una variabile di tre fattori fondamentali: da un lato, la riuscita (relativa) stabilizzazione e normalizzazione del clima politico grazie all'opera «salvifica» del Capo dello Stato, perseguita anche in fun-

zione della presidenza italiana del semestre europeo; da un altro lato, una spinta al rinnovamento proveniente dalle stesse forze politiche, soprattutto tramite l'affermazione di nuove *leadership* e classi politiche con forte seguito nell'opinione pubblica: il Movimento 5 Stelle, Matteo Renzi nel Partito Democratico, Matteo Salvini nella Lega Nord e in generale nel centro-destra; e, infine, l'attenuarsi della crisi economica, soprattutto nella percezione degli italiani, piuttosto che in base a univoci dati macroeconomici, ancora incerti (vd. indice di fiducia dei consumatori http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSC_FIDCONS).

Questi elementi operano contestualmente sull'opinione pubblica, in generale, e sul sistema politico-istituzionale, in particolare, facendo riacquisire un ruolo preminente alle forze politiche all'interno delle istituzioni. La fisarmonica presidenziale si contrae di conseguenza. Non è certo detto che la crisi sistemica sia stata definitivamente superata (BAUMAN-BORDONI) – anzi se di crisi sistemica davvero si tratta, è probabile che si assista attualmente a una mera e temporanea attenuazione di alcuni dei suoi sintomi –, ma è indubbio che degli importanti mutamenti siano intervenuti negli ultimi mesi e l'ordinamento costituzionale stia riassumendo caratteristiche di funzionamento monistiche tradizionali.

È lo stesso Presidente della Repubblica che riconosce il profondo mutamento avvenuto nel contesto politico-istituzionale nel quale si trova ad operare quando nella cerimonia del Ventaglio del 2014 riconosce che «“molto è cambiato” [...] dalla cerimonia del Ventaglio di un anno fa» (Intervento presidenziale del 22 luglio 2014).

In particolare, se si volesse indicare una data di svolta – con ovvia semplificazione – si potrebbe risalire alle primarie aperte svolte dal Partito Democratico l'8 dicembre 2013 e alla vittoria del nuovo segretario Matteo Renzi, con una salda maggioranza e un afflusso di votanti particolarmente significativo (quasi 3 milioni). L'opera stabilizzatrice e normalizzatrice del Capo dello

Stato ha già dato i suoi buoni frutti – con il Governo Letta, di grande coalizione, e con l’esperimento inedito dei gruppi di lavoro sulle riforme istituzionali ed economiche nominati dal Presidente il 30 marzo 2013 – e alcuni indici macroeconomici iniziano a volgere verso il bello. Manca ancora un segnale dai principali attori istituzionali, i partiti, i quali versano in una crisi sempre più profonda anche alla luce del risultato elettorale del febbraio 2013 che registra due fenomeni particolarmente significativi: un’astensione molto elevata (circa il 25%) e l’*exploit* di un movimento politico, M5S, presentatosi per la prima volta alle politiche e che raggiunge il 25% dei suffragi.

Forse grazie anche alle spinte impresse al sistema dalla nuova formazione politica, il segnale di autorigenerazione sembra arrivare dal partito di maggioranza relativa appunto con le primarie aperte svolte l’8 dicembre 2013. Il principale partito di centro sinistra viene ad affiancare alla sua tradizionale struttura alcune caratteristiche del “partito personale” (CALISE), tra le quali quella di una forte unitarietà di indirizzo che è probabilmente da annoverare come la più positiva.

Dopo pochi mesi, il nuovo segretario del partito di maggioranza relativa viene incaricato di formare un governo e la “normalizzazione” della grave situazione di crisi precedente si può dire, se non certo completata, sicuramente giunta a un buono stadio di realizzazione. Successivamente alla nascita del Governo Renzi diviene infatti evidente come i tradizionali organi dell’indirizzo politico – Parlamento e Governo, e quest’ultimo sempre più nelle vesti di cabina di regia delle assemblee legislative – riacquistino preminenza, a discapito della presidenza della Repubblica che si ritrae sempre più nel suo noto ruolo di istanza di unificazione nazionale e garante della Costituzione. Per chiarire questi mutamenti si potrebbe mettere a confronto due questioni relative alla politica estera e di difesa: da una parte la vicenda libica del 2011 (vd. *supra* par. 2) nella quale il Capo dello Stato, al massimo della sua funzione “salvifica”, ha avu-

to un ruolo di primissimo piano, sembrando dare, egli stesso, l'indirizzo poi seguito anche dal Presidente del Consiglio; e dall'altra, l'approvazione della nuova strategia di difesa contenuta nel c.d. "libro bianco", dove il Capo dello Stato, attraverso il Consiglio supremo di difesa, viene viceversa a suggellare decisioni già pienamente definite dal Governo (comunicato presidenziale 15 ottobre 2014).

Questa "normalizzazione" del clima politico e istituzionale non significa assolutamente un ritorno ai modelli tradizionali della politica e alle sue consuete modalità operative. Molte convenzioni e, almeno, una consuetudine sono rotte da nuovi precedenti, prassi e convenzioni che sono il prodotto di nuove forme emergenti nella politica e nella partecipazione democratica. Un esempio evidente si ha con la formazione del Governo Renzi, quando diverse innovazioni compaiono nella vita istituzionale (AINIS 2014; SALERNO 2014). L'affidamento dell'incarico al segretario del partito di maggioranza relativa, il quale conserva entrambe le cariche, utilizzandole in modo complementare per rafforzare la sua *premiership* e il suo Governo, rappresenta una novità per il nostro sistema (le esperienze precedenti infatti sono scarsamente significative, sia per la loro durata limitata sia per la chiara avversione della DC ad avere un segretario di partito che svolgesse anche funzioni di primo ministro); l'incarico di Presidente del Consiglio affidato a un non parlamentare nonché politico locale costituisce un'ulteriore innovazione; come anche il fatto che la salda legittimazione politica di quest'ultimo discenda direttamente dai cittadini, attraverso le primarie di partito, e non dai meccanismi elettorali; una parte delle "piccole consultazioni" svolte in diretta *streaming*, al di fuori del consueto riserbo istituzionale costituisce una rottura della prassi fin qua seguita; il rifiuto di due forze politiche di non scarso peso (Lega e M5S) a partecipare alle consultazioni svolte dal Presidente della Repubblica per la formazione del Governo Renzi costituisce una violazione di quella che è (quasi)

unanimente ritenuta una consuetudine costituzionale. La stessa chiarissima preminenza di Renzi nella guida del suo Governo, dovuta anche a un uso accorto della carica di segretario del partito di maggioranza relativa, ha pochissimi precedenti nella storia repubblicana, anche in quella, recente, successiva alla svolta bipolare del 1994. Sebbene la caratterizzazione del Presidente del Consiglio come *primus inter pares* non discenda inequivocabilmente dalle ambigue disposizioni costituzionali in tema di governo e titolarità della direzione politica, è certo che la prassi costituzionale repubblicana avesse ormai pienamente convalidato questo assetto nel quale il Presidente coordina, ma non dirige. L'esperienza dell'attuale Governo sembra invece presentare un Presidente del Consiglio che assomiglia, molto, proprio a un primo ministro.

Con l'apparire di una maggioranza relativamente coesa e salda e, soprattutto, con un esecutivo forte grazie anzitutto al suo Presidente, il ruolo del Capo dello Stato viene progressivamente contenendosi e il Presidente della Repubblica, da promotore attivo di stabilità e di obiettivi politico-costituzionali, si riconverte a una tradizionale funzione di garanzia dell'unità della maggioranza, al fine soprattutto di assicurare un regolare funzionamento del sistema durante il semestre europeo. Gli interventi presidenziali non diminuiscono di intensità, ma il loro contenuto è sempre più orientato al supporto delle principali scelte governative, dalle riforme istituzionali (legge elettorale, riforma costituzionale del bicameralismo perfetto e annunciata riforma della giustizia e della pubblica amministrazione) a quella del lavoro (il futuro *Jobs Act*). Il Capo dello Stato non si trasforma in una comparsa sul palcoscenico di governo, continua a seguire da vicino le principali scelte dell'esecutivo, come dimostrano ad esempio i frequenti contatti ufficiali con i membri dell'esecutivo su specifiche questioni di cui si dà atto nei comunicati della presidenza; ma abbandona il ruolo proattivo che ha ricoperto durante il periodo di crisi, a favore di una funzione già

in passato svolta da molti suoi predecessori di puntello e ricompattamento della coalizione di governo e di supporto alle sue principali scelte (si veda, ad esempio, tra i molti interventi e comunicati, quello del 22 luglio 2014 o il saluto del 22 settembre 2014), anche attraverso organi da lui direttamente presieduti, come nel caso del Consiglio supremo di difesa che, nel giugno 2014, viene convocato dal Presidente al fine di fornire un supporto alle linee di difesa e politica estera annunciate dal Governo, prima ancora che il Parlamento potesse discuterne (comunicato del 18 giugno 2014 e quotidiani dei giorni successivi).

Il riallineamento della presidenza sugli ordinari binari del modello parlamentare monista si accompagna – si potrebbe dire “naturalmente” – a un’intensificazione dell’azione presidenziale sul fronte di quelle attribuzioni non direttamente incidenti sul circuito politico-partitico, ma riconducibili ad ambiti neutrali (giustizia e pubblica amministrazione). In questa successiva fase, Napolitano non rinuncia al suo energico interventismo, ma lo incanala, ad esempio, verso il ruolo di Presidente del Csm, andando a compiere un gesto del tutto inconsueto – anche se non del tutto sconosciuto alla prassi: si pensi a Cossiga – consistente nell’«ordinare» a questo organo, con una lettera esplicita, di chiudere una vicenda assai delicata relativa alle tensioni esistenti nella procura di Milano (lettera al Vicepresidente Vietti del 13 giugno 2014) oppure di inaugurare l’insediamento del nuovo Csm con un discorso non meramente celebrativo, ma contenente specifici punti da affrontare e specifiche obiettivi da perseguire (discorso del 25 settembre 2014).

I caratteri che il nuovo contesto politico-istituzionale imprime alla presidenza sembrano ritrovarsi anche nel successivo Presidente della Repubblica, il quale peraltro mostra una personalità, assai riservata, e una formazione giuridica che sembrerebbero spingerlo ancora di più verso i modelli notarili delle prime presidenze repubblicane.

Mattarella viene eletto il 31 gennaio 2015 al quarto scrutinio

con una maggioranza assai vicina a quella dei due terzi (665 voti), in base a una precisa indicazione espressa dal PD, con l'appoggio degli altri partiti di governo e il sostegno di diverse altre formazioni politiche. Gli unici che esprimono una posizione chiaramente distinta sono il M5S, Lega e Fratelli d'Italia. Forza Italia sceglie di votare scheda bianca.

Molto significativo, relativamente al contesto politico-istituzionale cui si faceva riferimento, è quanto accade prima della riunione del Parlamento in seduta comune, quando il Presidente del Consiglio dei ministri svolge delle “consultazioni” con i delegati delle principali forze politiche (con l'eccezione del M5S), dopo aver interpellato i parlamentari del suo gruppo con cui concorda l'indicazione di un candidato da votare a partire dal quarto scrutinio. Questa vicenda più che mettere in pericolo l'imparzialità del Capo dello Stato – a garanzia della quale, oltre alla personalità di colui che poi è stato eletto, esistono efficaci baluardi costituzionali (elezione a scrutinio segreto; durata del mandato; irresponsabilità giuridica; ecc.) – sembra evidenziare una energica riacquisizione di forza e legittimazione da parte dei partiti politici o almeno di alcuni di essi. Sembra, cioè, indicare un affievolimento del principale fattore della crisi sistemica e di conseguenza una compressione del futuro ruolo presidenziale il quale quella crisi aveva costretto ad ampliare. Sembra altresì denotare una riemersione della politica “complessa” (PIRAINO in AA.VV. 2014) – fatta di molteplici interessi generali e collettivi da coniugare attraverso una dialettica interna ed esterna ai partiti – rispetto a quella deriva semplificatoria e personalistica (e diciamo pure populista) affermata a partire dai primi anni '90. La stessa decisione di indicare un candidato come Mattarella – un personaggio così distante dai caratteri della politica attuale, “cinguettata” e molto spesso gridata, il quale rappresenta una scelta assai lungimirante e di saldissima caratura – sembra bene esprimere questo riscatto che le forze politiche sono state in grado di manifestare. Questa candidatura e la successiva elezione non

solo pare aver prodotto un condiviso apprezzamento popolare verso il personaggio, ma ha forse determinato anche un'onda di opinione favorevole alla politica "tradizionale".

A fronte della riacquisizione di un forte ruolo proattivo della politica, il nuovo Presidente – probabilmente in ciò favorito dalla sua formazione e dalle sue inclinazioni personali – sembra voler seguire i binari tracciati dall'ultima parte della presidenza Napolitano verso un ruolo molto più contenuto e maggiormente coerente con l'ordinaria modalità di funzionamento monista della nostra forma di governo.

Nel discorso di insediamento del 3 febbraio 2015, ad esempio, Mattarella viene a chiarire il suo ruolo: da un lato, quello di rappresentante dell'unità nazionale, da intendersi – secondo il neopresidente – sia come unità territoriale sia soprattutto come unità di valori e di aspirazioni del popolo; dall'altro lato, quello «di arbitro, del garante della Costituzione» in quanto «all'arbitro compete la puntuale applicazione delle regole. L'arbitro deve essere – e sarà – imparziale». Negli esempi che Mattarella poi fornisce circa il significato da attribuire alla locuzione "garante della Costituzione" viene bene chiarito che si tratta di garanzia dei diritti, piuttosto che di garanzia degli equilibri istituzionali o, se si vuole utilizzare una classificazione accademica, della forma di Stato più che di quella di governo. Forse in questo modo il neopresidente sembra prendere le distanze dal circuito dell'indirizzo politico e riversare le sue attenzioni a quello degli ambiti neutrali del sistema costituzionale, diretti a fornire garanzie ai privati: l'impegno che infatti emerge dalla seconda parte del discorso in occasione del giuramento è proprio quello di assicurare tutela e garantire la piena attuazione a diversi diritti e interessi costituzionalmente garantiti.

Questa attitudine sembra anche trasparire da un altro punto del discorso del Presidente quando, parlando del ruolo di arbitro imparziale svolto dal Capo dello Stato, chiarisce che per fare ciò i giocatori debbono aiutarlo «con la loro correttezza»: il pre-

sidente pare così escludere per lui una funzione proattiva *à la* Constant, sembrando voler rindossare le vesti del notaio.

Analoghe considerazioni potrebbero svolgersi con riferimento a quella parte dell'intervento nel quale il Capo dello Stato individua uno specifico elemento di criticità nel concreto funzionamento della forma di governo in Italia che è dato dalla «deroga costante alle forme ordinarie del processo legislativo». Nell'affermare la necessità di superare la logica di questa deroga «bilanciando l'esigenza di governo con il rispetto delle garanzie procedurali di una corretta dialettica parlamentare» il Presidente più che alla logica della dialettica tra i poteri dello Stato, sembra interessato a rafforzare la garanzia a favore dei destinatari delle norme giuridiche da produrre.

L'atteggiamento "notarile" del nuovo Capo dello Stato sembra poi trovare conferma nei primi atti da esso compiuti: a) l'attenzione ai problemi della giustizia con il primo intervento al Csm l'11 febbraio 2015 nel quale, tra l'altro, rilevando l'efficienza dimostrata dal Consiglio nella pronta nomina del nuovo procuratore generale preso la Corte di cassazione, scandisce il suo auspicio affinché «questa tempestività avvenga abitualmente nel conferimento e nella conferma degli altri incarichi»; b) lo sforzo, in linea con presidenti quali Ciampi e il primo Napolitano, a ricucire e rinsaldare l'unità nazionale, soprattutto come dialogo e compartecipazione di tutti all'agone politico, con una chiara apertura che emerge nei confronti del M5S già nel discorso per il giuramento (quando si riferisce a quegli «elementi di novità e cambiamento», già presenti in Parlamento) e traspare dall'invito alla cerimonia di insediamento al Quirinale di esponenti politici di primo piano, anche se non titolari di alcuna carica istituzionale. Lo stesso riferimento alle riforme istituzionali, contenuto nel discorso fatto in occasione del giuramento, è coniugato non come sostegno acritico all'esecutivo, promotore di tali riforme, ma come occasione di promozione e rilancio dell'unità nazionale e come possibile strumento di dialogo tra le

opposte fazioni per addivenire a un (nuovo) insieme di valori condivisi (MORRONE in AA.VV. 2014).

Queste valutazioni dovranno ovviamente trovare conferma nella concreta prassi dell'attuale Capo dello Stato, tenendo sempre presente quella che ormai può bene essere considerata una delle poche certezze circa il ruolo e le funzioni del Presidente della Repubblica emerse dall'esame delle precedenti presidenze e cioè che esse variano al variare delle condizioni politiche e istituzionali in cui si trova a operare. Se in particolare il sistema politico continuerà sulla strada di un riassetto e rinsaldamento, per ora evidente soprattutto nel partito di maggioranza relativa, allora il Presidente potrà riuscire a svolgere quel ruolo "notarile" che sembra nei suoi auspici; altrimenti, laddove il sistema politico non riuscisse a uscire dalla sua crisi, ricostituendosi secondo nuovi modelli, coerenti con i nuovi assetti sociali ormai emergenti e rispondenti alle nuove istanze da essi provenienti, allora il Presidente non potrà che ripercorrere i binari tracciati dal suo immediato predecessore.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alle riforme istituzionali in discussione, le quali non riguardano direttamente il Capo dello Stato, ma sono sicuramente in grado di incidere sul suo ruolo. L'eventuale approvazione di riforme dirette a rafforzare l'esecutivo rendendolo una cabina di regia del Parlamento, secondo il modello di una democrazia decidente, permetterebbe probabilmente al Presidente della Repubblica di attenuare quel ruolo di diretta influenza sul circuito dell'indirizzo politico che la passata crisi ha messo in estrema evidenza; se, viceversa, le riforme non giungessero a compimento oppure non riuscissero a imprimere al sistema i caratteri di una democrazia decidente, con molta probabilità il Capo dello Stato, suo malgrado, potrebbe essere costretto in futuro a operare nuovamente come mediatore tra le forze politiche, a porsi come uno dei due piloni su cui si lancia l'arco di ponte del gabinetto (per riprendere la nota metafora dell'on.

Ruini in Assemblea costituente nella seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947).

Alcuni spunti bibliografici per approfondire

Sull'evoluzione della presidenza della Repubblica:

- U. ADAMO, *Breve nota sulla tempistica che ha guidato il Presidente della Repubblica a nominare i giudici della Corte costituzionale*, in <http://www.osservatorioaic.it/> ottobre 2014.
- M. AINIS, *Pre-dimissioni e paradossi istituzionali*, in *Corriere della Sera* del 11 novembre 2011.
- ID., *Le dieci regole sovvertite dal nuovo galateo della politica*, in *Corriere della sera*, del 20 febbraio 2014.
- S. BARTOLE, *Il Capo dello Stato e l'Europa*, in *Quad. cost.*, 2003, p. 5 ss.
- M. CALISE, *Il partito personale: i due corpi del leader*, Laterza, Bari, 2010.
- O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010.
- A. FRIEDMAN, *Ammazziamo il gattopardo*, Rizzoli, Milano, 2014.
- C. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, in G. PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Giappichelli, Torino, 2010.
- D. GALLIANI, *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Egea, Milano, 2012.
- ID., *Il Capo dello Stato e le leggi*, Giuffrè, Milano, 2 volumi, 2011.
- M. GERVASONI, *Le armate del presidente. La politica del Quirinale nell'Italia repubblicana*, Marsilio, Venezia, 2015.
- F. GIUFFRÈ-I.A. NICOTRA, *L'eccezionale "bis" del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli, Torino, 2013.
- V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Napolitano*, il Mulino, Bologna, 2013.
- G. LOMBARDI, *Premessa al corso di diritto pubblico comparato. Probeni di metodo*, Milano, 1986.

- N. MACCABIANI, *Il ruolo del Presidente della Repubblica a fronte delle difficoltà interne alle maggioranze parlamentari di centro-sinistra e di centro-destra durante la XV e la XVI legislatura*, in: *www.rivistaaic.it*, n. 1/2011.
- ID., *Gli sforzi congiunti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Repubblica per evitare la crisi di governo*, in <http://www.osservatorioaic.it/>, dicembre 2014.
- A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 287 ss.
- A. PUGIOTTO, *Fuori dalla regola e dalla regolarità: la grazia del Quirinale al colonnello USA*, in *www.rivistaaic.it*, n. 2/2013.
- G.M. SALERNO, *Il primo messaggio di Napolitano alle camere tra novità e conferme*, in *www.federalismi.it*, n. 21/2013.
- ID., *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *www.osservatorioaic.it*, febbraio 2014.
- M. TIMIANI, *Il potere di grazia: scomparendo le ragioni politiche, rischia di scomparire anche la responsabilità*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 793 ss.

Sulla crisi:

- AA.VV., *The great recession: lessons for central bankers*, MIT Press, Cambridge-Mass, 2013.
- Z. BAUMAN-C. BORDONI, *Stato di crisi*, Einaudi, Torino, 2015.
- M. BRACCI, Lettera al Presidente Gronchi del 15 dicembre 1958, pubblicata in *Studi Parlamentari* 1970, 23 ss., col titolo *Presidente e Presidenzialismo*.
- G. DE VERGOTTINI, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, p. 103 ss.
- M. DRAGHI, *How to Restore Financial Stability*, Bundesbank Lecture 2008, 16 settembre 2008, reperibile al seguente indirizzo http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-governatore/integov2008/en_draghi_160908.pdf?language_id=1.
- L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in *Poteri, Garanzie e Diritti a Sessanta Anni dalla Costituzione (Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi)*, a cura di A. PISANESCHI-L. VIOLINI, I, Giuffrè, Milano, 2007, p. 267 ss.

- J. GREY, *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, Granta, London, 2009.
- G. GROTANELLI DE' SANTI, *Art. 74*, in G. BRANCA-A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli-II Foro Italiano, Bologna-Roma, 1985, p. 197 s. e nota 6.
- ID., voce *Indirizzo politico*, in *Enc. giur.*, XVI, 1989.
- N. MACCABIANI-M. FRAU-E. TIRA, *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, in *Rivista AIC* 2012.
- M. MONTI, *Discorso alla 67ª Assemblea Generale delle Nazioni Unite*, New York 26 settembre 2012, reperibile al seguente indirizzo <http://gadebate.un.org/67/italy>.

Sulla presidenza Mattarella:

AA.VV., *Contributi sull'elezione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, in www.federalismi.it, n. 3/2015.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2015
nella Stampatre s.r.l. di Torino
Via Bologna, 220

