

**IL CAPO DI STATO NELLE REPUBBLICHE  
PARLAMENTARI IN TEMPO DI CRISI: UNA  
FISIOLOGICA ESPRESSIONE DUALISTA DEL SISTEMA**

**Mario Perini**

*Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico  
nell'Università di Siena*

*L'articolo prende le mosse da due dati della recente realtà storico-politica sui quali esiste un ampio consenso: l'esistenza di una grave crisi; l'esercizio di un ruolo incisivo da parte del presidente della repubblica.*

*La tesi che viene sviluppata è che tra i due fenomeni esista una relazione e, in particolare, che in un sistema parlamentare repubblicano in tempo di crisi, il presidente della repubblica assuma pienezza delle funzioni ad esso riconosciute in costituzione. La situazione di crisi è in grado di far emergere un'autonoma legittimazione del Presidente della Repubblica che sembra far assumere un carattere duale all'esecutivo, anche in quei paesi nei quali il capo di stato non sia stato eletto direttamente dal popolo.*

*Sembrerebbe di poter dire anche che tale espressione dualista dell'esecutivo non costituisca un'eccezione, ma anzi la fisiologica manifestazione di una forma di governo parlamentare nell'ambito di un sistema repubblicano in tempo di crisi.*

*The paper takes as its starting point two recent facts on the interpretation of which there is a broad agreement: the existence of a major crisis in Italy, the exercise of a strong role by the president of the Italian republic.*

*The thesis developed in the article is that there is a link between the two phenomena and that in a republican parliamentary system in times of crisis, the president assumes full power. In fact, the crisis brings out an autonomous legitimation of the president that makes the system work as a bicephalous executive, even in those countries, like Italy, where the head of state is not elected directly by the people.*

*It probably seems that this two-headed expression of the executive during a time of crisis does not constitute an exception,*

*but rather the physiological expression of a parliamentary form of government under a republican system in times of crisis.*

Sommario

1. Alcuni dati di partenza
2. Alcune tesi ricostruttive
3. La Costituzione e il Capo dello Stato, ovvero *taking the Constitution seriously*
4. La forma di stato
5. Limiti al Capo dello Stato
6. La crisi attuale e la reazione del sistema
7. Crisi e Capo dello Stato

## 1. Alcuni dati di partenza

Nell'affrontare il tema di questo intervento pare utile partire da due dati sui quali si può ritenere vi sia ampia convergenza da parte degli osservatori:

A – L'esistenza di una profonda "crisi";

B – L'esercizio da parte del Capo dello Stato (d'ora in poi, per comodità, CS) di poteri "inediti" o, se si preferisce, l'esercizio di poteri presidenziali secondo modalità "inedite".

A - Sul primo aspetto, parrebbe non doversi spendere molte parole, potendosi ritenere il dato più che "notorio" e dunque non bisognoso di specifica dimostrazione. Se, però, anche nei "discorsi" giuridici più stingenti, cioè quelli svolti dai giudici nelle loro sentenze, le nozioni di fatto che rientrano nella comune esperienza non necessitano di prova (art. 115, c. 2, c.p.c.), è altrettanto vero che è indispensabile individuare il fenomeno allegato e, nel caso di specie, ciò si rende vieppiù necessario tenuto conto dell'ampia gamma semantica del termine "crisi", sia nel lessico in generale, sia nelle scienze storiche, sociali e politiche, sia in particolare nel diritto.

Posto che l'oggetto di questo intervento riguarda il rapporto tra "crisi" e CS, potrebbe costituire una buona base di partenza l'accezione in cui quest'organo utilizza questo termine nell'attuale fase storica, riservandoci di ritornare in seguito sull'argomento (cfr. *infra* par 6).

Se si leggono i principali interventi del CS negli ultimi mesi, si nota che la crisi è ripetutamente considerata nei suoi aspetti economici-finanziari<sup>1</sup>, ma è anche declinata nei suoi profili

---

<sup>1</sup> Limitandoci all'ultimo periodo della presidenza Napolitano, cfr., nel 2011, discorsi ed interventi del 17-1, 1-2 16-2, 24-2, 2-3, 28-3, 13-4, 15-4, 30-4, 9-5, 13-5, 25-5, 7-7, 22-7, 21-8, 3-9, 9-9, 10-9, 13-9, 15-9, 23-9, 7-10, 13-10, 19-10, 26-10, 4-11, 16-12, 19-12, 20-12, 21-12, 24-12, 29-12, 31-12; nel 2012, discorsi e interventi del: 27-1, 30-1, 31-1, 10-3, 13-2, 20-2, 17-3, 20-3, 23-3, 24-3, 30-3, 25-4, 1-5, 11-5, 16-5, 23-5, 30-5, 13-6, 14-6, 15-6, 5-7, 10-7 (tre interventi), 20-7, 10-8. Tutti recuperabili sul sito istituzionale: [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

sociali, politici e istituzionali<sup>2</sup> - sia nazionali che internazionali<sup>3</sup> - i quali, determinando una sostanziale incapacità di reazione del sistema, già compromesso, rendono proprio così acuta la crisi economica.

Si potrebbe allora convenire che la crisi davanti alla quale ci troviamo non è tanto una crisi economica, quanto soprattutto una vera e propria crisi sistemica, di cui l'aspetto economico è solo quello più evidente.

B – Anche sul secondo aspetto, le evidenze per l'osservatore sono molteplici. Lunghi dal voler o poter essere esaustivi, concentrandosi esclusivamente sull'esercizio di poteri formali da parte del CS e mettendo, dunque, da parte l'impetuoso fiume di esternazioni e interventi informali, si possono richiamare:

- a. la gestione della crisi del IV governo Berlusconi e la formazione del governo Monti che, per bocca dello stesso CS, ha evidenziato «un governo formatosi fuori degli schemi ordinari, con caratteristiche per vari aspetti mai sperimentate» (discorso del 17-3-2012), in quanto la crisi ha imposto «la necessità anche di soluzioni di governo fuori degli schemi tradizionali» (discorso del 20-12-2011)<sup>4</sup>;

---

<sup>2</sup> Sempre limitandoci all'ultimo periodo, cfr. con riferimento alla crisi "etica" e "culturale": discorso dell'11-5-2012; con riferimento alla crisi "sociale": discorsi e interventi del 31-12-2010, 21-8-2011, 20-2-2012, 3-5-2012; con riferimento alla crisi "politica": discorsi e interventi del 21-8-2011, 31-12-2011, 30-1-2012, 17-3-2012, 3-5-2012, 23-5-2012 e 15-6-2012; con riferimento alla crisi dei "partiti": discorsi e interventi del 30-1-2012, 25-4-2012 (ma già si veda ampiamente il messaggio di fine anno del 2006); con riferimento alla crisi "istituzioni": discorsi e interventi del 21-12-2009, 21-8-2011 e 30-5-2012; con riferimento alla crisi del sistema "giustizia" in particolare: discorsi e interventi del 21-7-2011, 15-2-2012 e 23-5-2012; con riferimento alla crisi "di governo": discorsi e interventi del 3-9-2011, 9-11-2011, 20-12-2011, 21-12-2011, 5-7-2012 e 20-7-2012. Tutti recuperabili sul sito istituzionale [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>3</sup> Cfr., ad es., con riferimento alla crisi delle "nazioni" e "globale": discorsi e interventi del 13-5-2011, 24-12-2011; con riferimento alla crisi dell'Europa e della sua leadership: discorso del 25-12-2011.

<sup>4</sup> Su cui ampiamente OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *Il Mulino*, 2012, 233 ss.; MACCABIANI – FRAU - TIRA, *Dalla crisi del IV governo*

- b. la gestione della crisi libica, che ha visto nel CS il principale attore del complesso decisionale che ha portato l'Italia al pieno sostegno dell'intervento militare in quel paese<sup>5</sup>;
- c. il rifiuto di emanare decreti-legge (caso Englaro: vd. nota CS 6-2-2009 e lettera al Presidente del Consiglio in pari data)<sup>6</sup>;
- d. il rifiuto di emanare decreti-legislativi (quello su federalismo municipale: vd. nota CS 4-2-2011)<sup>7</sup>;

---

*Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>5</sup> Sulla ricostruzione di tale vicenda, cfr. DE VERGOTTINI, *Sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, in *Percorsi costituzionali*, 2011, 103 ss.; IADICICCO, *Le istituzioni italiane e la crisi libica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it). La "politica estera" è stata, come noto, un settore di ampia autonomia presidenziale quantomeno fin dai tempi di Gronchi: cfr. ad es. DE VERGOTTINI, *Politica estera e interventi del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 1984, 506 ss.; BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, 81 ss.; PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., 131 ss. e 200 ss.

<sup>6</sup> Su cui cfr., ad es., SALAZAR, *Riflessioni sul "caso Englaro"*; SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le "ragioni" di Napolitano*, entrambi su in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Per una più ampia ricostruzione sui poteri presidenziali in sede di emanazione dei decreti-legge, cfr. ad es. LUCIANI, *L'emanazione presidenziale dei decreti legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. dir.*, 2009, 409 e ss.; SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo. Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010*, Roma, 2011, 123 ss.; GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi. Tomo I. Aspetti storici, profili comparatistici, Ordinamento italiano*, Milano, 2011, 289 ss. Il rifiuto di emanazione non costituisce certo un'assoluta novità, come risulta dal *post scriptum* alla lettera inviata dal Presidente Napolitano al Presidente del Consiglio il 6/2/2009, dove si elencano alcuni precedenti a partire dalla presidenza Pertini; ma già Einaudi rilevava che tra Capo dello Stato e governo si svolgevano contatti su proposte di d.l. e che i suggerimenti da parte del primo fossero dato costituzionale acquisito: EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente 1948-1955*, Torino, 1956, 237 ss.

<sup>7</sup> Anche in questo caso, non si tratta probabilmente di una assoluta novità, se già risulta che nel 1952 Einaudi si rifiutò inizialmente di emanare alcuni d.lgs. (di attuazione della l.n. 3060/1952) e li emanò solo a seguito di alcuni chiarimenti governativi: Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente 1948-1955*, cit., 435 ss. Di recente sul tema, cfr. ad es. SCACCIA, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, cit.; GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi. Tomo I. Aspetti storici, profili comparatistici, Ordinamento italiano*, cit., 289 ss.

- e. contatti diretti, su questioni di merito e non meramente protocollari, con capi di stato estero (vd. note e comunicati del 20-10-2011, 10-11-2011 e quelli dell'11-11-2011 e anche quello relativo alla visita in Tunisia del 16-17-5-2012)<sup>8</sup>.

Il tentativo che si intende svolgere in questo intervento è di trovare, se esiste, una correlazione tra i due fenomeni evidenziati.

## 2. Alcune tesi ricostruttive

Dinanzi a questi fenomeni, la dottrina tende a riproporre la tradizionale dicotomia tra la tesi maggioritaria<sup>9</sup> - del ruolo presidenziale di garante imparziale, totalmente estraneo al circuito politico, con il compito di riequilibrare il sistema costituzionale, che trova in Galeotti il suo capostipite - e la tesi minoritaria dell'Esposito del capo di stato come reggitore del sistema in situazioni di crisi<sup>10</sup>.

Nessuna delle due tesi sembra convincere appieno.

La prima tesi - quella per intendersi del "quarto" potere, garante del corretto funzionamento del sistema costituzionale, caratterizzato da neutralità e/o imparzialità e totalmente estraneo all'indirizzo politico di maggioranza - ha avuto un rilievo enorme nella configurazione del CS come si cercherà di suggerire, ma

---

<sup>8</sup> Cfr. *supra* nota 5.

<sup>9</sup> Cfr. ad es. BETTINELLI, *I poteri del capo dello stato nella stagione del "superpotere politico"*, recuperabile al sito [http://www.astrid-online.it/I-nuovi-pr/MATERIALI/Note-sulla/BETTINELLI\\_ammissibilit-rinvio-27-6-08.pdf](http://www.astrid-online.it/I-nuovi-pr/MATERIALI/Note-sulla/BETTINELLI_ammissibilit-rinvio-27-6-08.pdf); ALLEGRETTI, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, recuperabile al sito [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Allegretti\\_1.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Allegretti_1.pdf), parr. 4.2 ss.; ma anche, seppur con alcuni distinguo, 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*, cit, 19 e ss.

<sup>10</sup> Cfr. ad es. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rass. Parlam.*, 2011, 229 ss. V. anche OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, cit. e BARTOLE, *La Costituzione è di tutti*, Bologna, 2012.

sconta forse un'eccessiva natura dogmatica e ideologica<sup>11</sup>. Si tratta, in particolare, di una tesi che tende a svilire le disposizioni costituzionali concernenti il CS, molte delle quali qualificate come meri "residui storici" e dunque prive di effettivo contenuto prescrittivo. Essa delinea il ruolo e i poteri del CS in via deduttiva, a partire da ricostruzioni generali, teorico-politiche, della figura presidenziale nella forma di governo, che si sostiene accolta nel nostro ordinamento (parlamentare razionalizzato), per derivarne poi l'elenco, come sue proprie, di quelle attribuzioni che appaiono congruenti col modello astrattamente individuato e scartando le altre, "sostanzialmente governative".

Questa prima tesi, peraltro, non sembra in grado di spiegare gli "inediti" poteri richiamati nel precedente paragrafo, a meno di non voler fare forzature che non sono in grado di reggere a una analisi oggettiva dei fenomeni riscontrati<sup>12</sup>. Le ultime "esternazioni" presidenziali (in modo più evidente rispetto a quelle passate, ma non per questo da esse tanto diverse) e il concreto dispiegarsi dei poteri formalmente attribuiti al presidente sembrano denotare un chiaro ed evidente indirizzo politico, se con tale ultima espressione si intende ancora l'individuazione dei fini essenziali dello stato in un dato momento storico, l'approntamento dei mezzi per conseguirli e l'effettiva attività diretta al loro conseguimento<sup>13</sup>. Certo, si tratta di un indirizzo indipendente e spesso non coincidente con quello

---

<sup>11</sup> GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *Ragion Pratica*, 2008, 597 ss., scaricabile anche dal sito <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/organizzazione/stato/guastini.html>

<sup>12</sup> A tal proposito pare interessante rilevare come lo stesso CS, in moltissimi suoi interventi, ribadisca la natura di garanzia dei suoi interventi e l'assoluta estraneità alla dialettica politica in corso, ma è bene considerare banalmente che affermare qualcosa, non lo rende per ciò stesso reale.

<sup>13</sup> Cfr. ad es. CRISAFULLI, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 128 ss.; CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, 1961; Martines, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Milano, 1971, 155 ss.; CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988; GROTTANELLI DE' SANTI, voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, XVI, 1989; DOGLIANI, voce *Indirizzo Politico*, in *Dig. Disc Pubbl.*, VIII, 1993; AINIS - RUGGERI - SILVESTRI - VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Milano, 1998; PERINI, voce *Indirizzo politico* (Postilla di aggiornamento), in *Enc. Giur.*, XVI, 2007.

del governo, del parlamento e dei partiti, ma non per questo meno politico<sup>14</sup>.

Parrebbe superfluo a tale fine, richiamare tutti quegli interventi nei quali si sono indicati gli obiettivi che lo stato, secondo il CS, dovrebbe perseguire in questo momento: basterebbe pensare alla “sua” ricetta economica - crescita e rigore<sup>15</sup> - che, seppur condivisibile da gran parte degli italiani, non è affatto “neutrale” o “tecnica” o “imparziale”, ma ha una sua profondissima e chiarissima connotazione politica. Denota la scelta discrezionale di una precisa ricetta politico-economica anziché di altre, quale potrebbero essere l’interventismo *tout court à la Roosevelt* oppure il non intervento accompagnato da inviti all’ottimismo *à la Hoover*. Allo stesso modo, la scelta di prendere le distanze dal regime di Gheddafi per aiutare il popolo libico insorto<sup>16</sup> - oltre a non essere sicuramente dettata dalla Costituzione, la quale parrebbe ripudiare la guerra anche come mezzo di risoluzioni di controversie (art. 11 Cost.) - non sembra né imparziale né priva di valenza politica.

Allora delle due l’una: o i comportamenti del CS risultano non conformi al ruolo e alle funzioni presidenziali, così come ricostruite dalla dottrina maggioritaria, con conseguente incostituzionalità dei comportamenti - ma non risulta che si siano levate molte voci in questo senso -, oppure è questa tesi ad essere poco utile a spiegare il ruolo e le funzioni del CS nel momento attuale.

Non sembra neppure utile, per inquadrare l’attuale momento istituzionale, la tesi della scuola fiorentina, dapprima espressa dal Barile<sup>17</sup> e certamente ispirata dal Calamandrei<sup>18</sup>, dell’esistenza di

---

<sup>14</sup> In questo senso ad es. FUSARO, *Un Presidente contropotere d’influenza*, in PASSARELLI (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, 202 ss.

<sup>15</sup> Tra i molti, cfr. ad es., discorsi del 20/3/2012, 13/2/2012, 10/2/2012, 31/12/2011, 20/12/2011, 4/11/2011 e 19/10/2011.

<sup>16</sup> Cfr. in part. comunicato del 22/2/2011; intervento a Ginevra del 4/3/2011; interventi del 18/3/2011 (Torino), 21/3/2011 (Varese) e 26/4/2011; nonché le dichiarazioni rese alla stampa il 20/3/2011 e 13/5/2011.

<sup>17</sup> BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. Trim. dir. Pub.* 1958, pp. 297 ss. Come noto, negli scritti più recenti la dicotomia è però abbandonata: BARILE in AINIS - RUGGERI - SILVESTRI - VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines* cit., 112 s.

<sup>18</sup> CALAMANDREI, *Viva Vox Constitutionis*, in *Il Ponte*, 1955, n. 6, 809 ss.



un indirizzo politico-costituzionale distinto da quello di maggioranza. Questa tesi, infatti, seppure diversa e quasi contrapposta alla precedente, in verità pare porsi sulla medesima linea di sviluppo, almeno per la parte (assolutamente a essa centrale) di escludere che il CS esprima un indirizzo politico “di maggioranza”, ma tutt'al più possa muoversi come *viva vox constitutionis*, per dare concreta attuazione a ogni sua prescrizione. Quello che, infatti, sembra manifestarsi oggi, con estrema evidenza, è invece un insieme di specifiche opzioni politico-economiche riconducibili a un indirizzo politico *tout court* e a scelte che certamente non sono imposte o anche solo tracciate dal testo costituzionale.

Anche la tesi espositiana, però, sembra poco convincente con riferimento alla situazione attuale, oltre a scontare, ancor più dell'altra, una scarsa aderenza ai dati normativi costituzionali. Secondo questa tesi, infatti, in situazioni di crisi, occorre derogare alle previsioni (espresse) della Costituzione - al fine però di salvaguardarne i valori e lo spirito<sup>19</sup> -, spettando «al Capo dello Stato di sostituirsi al Parlamento e provvedere con ministri da lui nominati e godenti la sua fiducia (invece di quella del Parlamento)»<sup>20</sup>. Questa ricostruzione presuppone che gli organi costituzionali non siano in grado di funzionare regolarmente e che il capo dello stato si sostituisca a essi per salvaguardare gli assetti costituzionali complessivi, una sorta, dunque, di *dittatura commissaria*<sup>21</sup>. Questa costruzione non pare allora applicabile alla corrente fase istituzionale dove tutti gli organi costituzionali stanno funzionando regolarmente (anche se non in linea con prassi e convenzioni consolidate). È infatti diffusa opinione in dottrina<sup>22</sup>, oltre che ripetuta convinzione del nostro CS<sup>23</sup>, che

---

<sup>19</sup> Secondo la nota tesi di C. SCHMITT, *La dittatura: dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma, 1975, 148.

<sup>20</sup> C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, 1960, 237 s.

<sup>21</sup> Su cui si rinvia a C. SCHMITT, *La dittatura: dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, cit., 28 ss. e 203.

<sup>22</sup> In questo senso ad es. GROTANELLI DE' SANTI, *La salvezza dello Stato viene prima della Costituzione*, reperibile all'indirizzo <http://www.ilsussidiario.net/News/Cultura/2011/12/14/DIBATTITO-Grotanelli-la-salvezza-dello-Stato-viene-prima-della-Costituzione/228927/>; TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato* cit.; DE VERGOTTINI, *La gestione della sicurezza internazionale: un correttivo presidenziale*, reperibile all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/articolorivista/la-gestione-della-sicurezza-internazionale-un-correttivo-presidenziale>, 18; G.U. RESCIGNO, *Il*

l'attuale esercizio dei poteri presidenziali sia pienamente conforme alla Costituzione e non siano emersi "strappi" al suo dettato.

Peraltro, oltre alla scarsa capacità descrittiva dell'attuale fase istituzionale, questa tesi risente pesantemente di ricostruzioni teoriche generali - che, forse, filosofi del diritto qualificherebbero più correttamente come ideologiche<sup>24</sup> - da cui si fanno discendere conseguenze giuridiche in contrasto con il testo costituzionale o comunque del tutto estranee ad esso, venendo a sollevare delicati problemi di coerenza con un sistema a costituzione rigida e garantita.

Allora la tesi che si popone in questa sede - e che non è certo originale - trova una sua prima elaborazione in forma compiuta e chiara in una lettera di Mario Bracci al Presidente Gronchi<sup>25</sup> e, in parte, viene sviluppata, con riferimento a specifici aspetti, dal Grottanelli de' Santi<sup>26</sup>, nonché trova conforto in non pochi autori quando si sono occupati di singole attribuzioni presidenziali<sup>27</sup> e, di recente, si riscontra in posizioni sempre più diffuse<sup>28</sup>. Una tesi che l'autore non presentava come una compiuta elaborazione giuridica, ma che tuttavia, a distanza di molti decenni, è stata considerata un'utile "intuizione", cioè quella di un ruolo

*Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., par. 23.

<sup>25</sup> Cfr. in particolare discorsi del 3-9-2011, 20-12-2011; 17-3-2012.

<sup>24</sup> Cfr. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, cit.

<sup>25</sup> BRACCI, Lettera al Presidente Gronchi del 15-12-1958, pubblicata in *Studi Parlamentari*, 1970, 23 ss., col titolo *Presidente e Presidenzialismo*. Già prima peraltro, cfr. le tesi di CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, 91 ss; LETTIERI, *La controfirma degli atti del Presidente della Repubblica*, Roma, 1951; e in parte A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. Amm.*, 1950, 151 ss.

<sup>26</sup> In part. cfr. GROTTANELLI DE' SANTI, *Art. 74*, in BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1985, pp. 197 s. e nota 6; nonché ID., voce *Indirizzo politico*, in *Enc. Giur.*, 1988.

<sup>27</sup> In particolare si pensi a PREDIERI, *Appunti sul potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi*, in *Studi senesi*, 1958, con specifico riferimento alla politica militare (p. 295, nota 1); oppure a PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, 1986, con specifico riferimento agli organi collegiali presieduti dal CS (pp. 226 e 229).

<sup>28</sup> Cfr. ad es. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, cit.; e, in parte, CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010.

“salvifico” di un CS senza elezione popolare e al di fuori di una forma di governo semipresidenziale<sup>29</sup>.

In estrema sintesi, le norme costituzionali attribuiscono al CS poteri e funzioni del tutto non trascurabili e delineano una figura avente una potenziale valenza politica di primo piano, in grado cioè di incidere pienamente sull'indirizzo politico. Nell'ambito del sistema di pesi e contrappesi previsto in Costituzione, il ruolo svolto dal CS diventa una variabile dipendente da quello degli altri attori politici costituzionali, ampliandosi o restringendosi a seconda delle fasi storiche. Se si vuole utilizzare la modellistica comparata e dirlo in estrema sintesi, si potrebbe sostenere che il disegno costituzionale, con riferimento al CS, ammette soluzioni che si muovono sulla linea che va da un classico sistema parlamentare *english style* a un sistema, razionalizzato, *à la française*, senza però coincidere con nessuno di questi estremi.

### **3. La Costituzione e il Capo dello Stato, ovvero *taking the Constitution seriously***

In uno stato di diritto costituzionale, con una Carta rigida e garantita, il punto di partenza per esaminare un organo costituzionale non può che essere il testo stesso della Costituzione: i lavori preparatori, l'intenzione dei costituenti - se mai potesse essere ricostruita unitariamente -, le prassi, le convenzioni, i modelli dottrinari hanno certamente un loro peso, ma un giurista non può prescindere dalla considerazione, tuttora attuale, che «una costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, magis ut valeat, perché così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere, ripetiamo, di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati»<sup>30</sup>. E questa opzione metodologica, pare particolarmente opportuna in un

---

<sup>29</sup> Il giudizio e le espressioni appartengono a ELIA, *La “lettera” di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in PISANESCHI - VIOLINI (a cura di), *Poteri, Garanzie e Diritti a Sessanta Anni dalla Costituzione (Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi)*, vol. I, Milano, 2007, 267 ss.

<sup>30</sup> CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, 1952, 11.

periodo nel quale la “crisi” è anche crisi della Costituzione<sup>31</sup>, il cui valore oramai da decenni si è venuto progressivamente indebolendo a seguito di attacchi, modifiche “di parte”, tentativi di riforme cassate da referendum, modifiche tacite determinate dall’evoluzione dell’appartenenza dell’Italia a organismi sovranazionali, diffusa opinione della necessità di riforme costituzionali<sup>32</sup> che presuppongono, dunque, la convinzione dell’inadeguatezza dell’attuale assetto costituzionale.

Certamente non può essere questa la sede per un esame approfondito delle diverse norme che la Costituzione dedica al CS, dovendosi rinviare alle numerose trattazioni scientifiche a esse dedicate.

È forse utile allora evidenziare alcuni caratteri generali che emergono dalle disposizioni costituzionali. In primo luogo, il numero e l’importanza delle attribuzioni affidate a questo organo dagli artt. 87, 88, 73, 74, 59, 62, c. 2, 92, c. 2, 104, c. 2, 126 e 135, tanto da far affermare che «*i poteri del Presidente della Repubblica sono vastissimi, secondo la Costituzione, sia pure allo stato potenziale e indeterminato*»<sup>33</sup>. In secondo luogo, la preposizione alla carica avviene per elezione da parte di un collegio estremamente rappresentativo, anzi, dal principale organo rappresentativo del paese, integrato da delegati delle principali autonomie territoriali (art. 83): un’elezione che - anche se non di secondo grado<sup>34</sup>, come quella del presidente americano o di quello francese nel periodo 1958-1962, ma semplicemente indiretta - è tale da distinguerne nettamente la posizione e il ruolo da quello del re nelle monarchie parlamentari contemporanee<sup>35</sup>, che si fonda su di un principio di legittimazione tradizionale-sacrale ormai del tutto recessivo negli ordinamenti democratico-liberali. Questo carattere latamente rappresentativo

---

<sup>31</sup> Cfr. ad es. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Bari, 1999; e di recente, G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, cit.; ALLEGRETTI, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, cit., 32 ss.

<sup>32</sup> Peraltro, si tratta di opinioni espresse da diversi CS. In particolare, l’attuale presidenza ha ripetutamente richiamato sulla necessità di procedere a riforme istituzionali e costituzionali condivise.

<sup>33</sup> BRACCI, *Presidente e Presidenzialismo*, cit., 34.

<sup>34</sup> Su tale distinzione, cfr. ELIA, *Una formula equivoca: l’elezione indiretta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.* 1968, 1530 ss.

<sup>35</sup> Sul punto da ultimo, cfr. ad es. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un’interpretazione della forma di governo italiana*, cit.

del CS sembrerebbe poi trovare conferma nella previsione dell'art. 87, c. 1, Cost, nella parte in cui stabilisce che egli rappresenta l'unità nazionale. In terzo luogo, la durata del mandato, tra le più lunghe previste dalla nostra Costituzione, unitamente al regime della responsabilità, ne garantisce una forte autonomia e indipendenza.

Un dato comunemente evidenziato con riferimento alla disciplina costituzionale del CS è costituito dalla scarsezza delle previsioni e dalla loro trama assai aperta. Questi caratteri oggettivi, peraltro, sono oggetto di giudizi divergenti, a seconda della opzione ricostruttiva fatta propria dai vari autori, propendendo alcuni per un giudizio di “abbozzo”<sup>36</sup> del testo e “ambiguità”, “ambivalenza” di tali norme “incerte” e “polivalenti” che delineano una figura “sfumata” e a tratti “incoerente”<sup>37</sup> o che addirittura sembra espressione di “segrete ambivalenze”<sup>38</sup>; altri, viceversa, tendono a valorizzare questi caratteri, nel senso di una “flessibilità”<sup>39</sup>, “duttilità”<sup>40</sup> e “utile elasticità”<sup>41</sup> dei poteri e della figura del CS, nell'ambito, in generale, di una sistema di governo che - nonostante le intenzioni espresse nell'o.d.g. Perassi - è «flessibilissimo, retto da un equilibrio dinamico che consente d'assorbire senza danno anche gli urti violenti degli eventi eccezionali»<sup>42</sup>.

Indipendentemente dal giudizio di valore che può essere dato a questa tecnica legislativa, è che il numero limitato delle disposizioni, costruite a maglie larghe, non può portare l'interprete a svuotarle totalmente di significato, ritenendole ad esempio meri residui storici del periodo statutario, privi di reale contenuto prescrittivo. Se un'operazione di questo tipo fosse ammissibile, per quanto ispirata da ottimi intenti, non si vede perché non potrebbe essere ripetuta con riferimento a qualsiasi

---

<sup>36</sup> PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 171

<sup>37</sup> Queste ultime espressioni sono di PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 237.

<sup>38</sup> MARANINI, *Le istituzioni costituzionali*, in AA.VV., *Aspetti di vita italiana contemporanea*, Bologna, 1957, 19 ss.

<sup>39</sup> Cfr. ALLEGRETTI, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, cit., 20 e nota 76

<sup>40</sup> Cfr. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit., 11 s.

<sup>41</sup> Cfr. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, cit., p. 184

<sup>42</sup> BRACCI, *Presidente e Presidenzialismo*, cit., 25.

altra disposizione costituzionale, non solo relativa all'organizzazione dei poteri, ma anche ai rapporti tra cittadini e tra questi e i primi. Così facendo, però, quella superiorità giuridica che i testi costituzionali sembrano aver assunto con il secondo dopoguerra<sup>43</sup> verrebbe fortemente messa in dubbio. Per le stesse ragioni, poi, l'esistenza di poche regole, scritte a maglie larghe, non può legittimare di certo la possibilità di prescindere totalmente da quanto vi sia scritto e anzi ammettere l'esistenza di regole (implicite) incompatibili con le prime<sup>44</sup>.

Il dato assolutamente caratterizzante e su cui non sembra sia possibile non convenire è allora costituito, nei limiti dei "paletti" fissati nel testo costituzionale<sup>45</sup>, dall'ampia gamma di significati attribuibili alle disposizioni costituzionali sul CS e dunque alla molteplicità di ruoli e funzioni da esso esercitabili.

Con ciò non si vuole certo sostenere che il CS possa esercitare funzioni o poteri attribuiti, dalla Carta, ad altri organi.

In questo senso, pare forse utile un riferimento al precetto dell'art. 89, Cost., il quale esclude che gli atti del CS siano validi se non controfirmati da un ministro

Il tema della controfirma, peraltro, a parere di chi scrive, non andrebbe sopravvalutato<sup>46</sup>, in quanto – come è stato evidenziato dalla dottrina fin dai primi commenti dell'art. 89, Cost.<sup>47</sup> – la disposizione normativa, avulsa dal contesto storico-istituzionale e privata di una prassi chiarificatrice, era suscettibile di comportare le più varie dislocazioni di potere tra CS e governo: dalla massima potenzialità decisionale presidenziale alla completa attrazione nella sfera decisionale governativa.

---

<sup>43</sup> Cfr. sul punto ad es. 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*, Roma-Bari, 2009.

<sup>44</sup> Si allude ovviamente alla ricostruzione espositiva.

<sup>45</sup> L'allusione ovviamente è alle tesi di BIN espressa in molteplici scritti: cfr. ad es. *Diritti e argomenti*, Milano, 1992; *L'ultima fortezza: teoria della costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.

<sup>46</sup> Così anche ad es. MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Padova, 1988, 13 e 91 ss.

<sup>47</sup> Cfr. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., 44 s. Sul necessario ricorso alla prassi, per chiarificare la portata della controfirma, cfr. già RUINI, *La controfirma ministeriale degli atti del Capo dello Stato*, in *Foro pad.*, 1952, IV, 19 ss.

Come noto il tema della controfirma è assai dibattuto e, se si mette da parte quelle tesi minoritarie<sup>48</sup>, secondo cui bisogna distinguere gli atti su proposta, da controfirmare dal ministro proponente, e gli atti senza proposta e conseguentemente senza controfirma<sup>49</sup>, restano le tesi del significato monofunzionale o polifunzionale della controfirma<sup>50</sup> e quella della natura procedurale.

Pare difficilmente contestabile che la ricostruzione più convincente, in quanto maggiormente aderente al testo costituzionale, sia quella che attribuisce alla controfirma un univoco valore giuridico e una medesima funzione, consistente nell'attestare la collaborazione personale tra ministro e CS<sup>51</sup>, l'intensità dei cui apporti volitivi costituirebbe un dato ritenuto estraneo a un'analisi di tipo giuridico<sup>52</sup> o comunque valutabile

---

<sup>48</sup> CHELI, *Art. 89*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, 146; ma già prima MOTZO, *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Giuseppe Chiarelli*, vol. II, Milano, 1974, 1489 ss.; su tale tesi, di recente, cfr. RUGGERI, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, 711 ss.

<sup>49</sup> Queste tesi sono certamente argomentabili sulla base del dettato costituzionale e forse sarebbero degne di una più attenta considerazione soprattutto alla luce delle prassi delle ultime presidenze e del significato e dell'importanza assunta da "tipici" atti non controfirmati, quali sono le esternazioni presidenziali.

<sup>50</sup> Di recente cfr., ampiamente, CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit.; AA.VV., *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. Cost.*, 2007, 455 ss.

<sup>51</sup> Cfr. ad es. C. ESPOSITO, voce *Controfirma ministeriale*, in *Enc. Dir.*, vol. X, 1962, pp. 285 ss.; ID., *Saggio sulla controfirma ministeriale*, in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, Milano, 1992, 65 ss.; questa tesi è ripresa e sviluppata, con il ricorso alle convenzioni costituzionali, da G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, in BRANCA - PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 170 ss.; ID., *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, 2005 ss.

<sup>52</sup> In questo senso, già l'Orlando rilevava come non fossero suscettibili di valutazione giuridica le modalità con cui dalle volontà di due organi distinti si arrivasse ad una decisione unitaria, in quanto si sarebbe trattato di "un processo di ordine psicologico di cui il diritto deve limitarsi a constatare e il fatto e l'effetto", V.E. ORLANDO, *Studio intorno alla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1951, I, 42.

solo alla stregua di convenzioni costituzionali<sup>53</sup>. Proprio alla luce di questa ricostruzione, l'apporto del CS non è certo nullo o neutro, ma anzi è della stessa natura di quello del ministro, anche se di intensità variabile.

Analoghe considerazioni poi potrebbero farsi con riferimento alla lettura procedurale<sup>54</sup> dell'art. 89, Cost., secondo la quale questo articolo non offrirebbe alcuna regolamentazione sostanziale dei rapporti CS-ministri, ma solo un quadro procedurale aperto che necessita di norme giuridiche (scritte<sup>55</sup> e consuetudinarie) o convenzionali per una concretizzazione di tali rapporti. Anche secondo questa tesi, la misura della partecipazione (sostanziale) del CS varia di intensità<sup>56</sup>, ma è sempre presente.

Ma anche se si seguisse la tesi dominante in dottrina e fatta propria dalla stessa Corte costituzionale nella sent. 200/2006 sul potere di grazia, a maggior ragione si deve ammettere che esistano poteri propri del CS, di cui il ministro non risulta responsabile, vale a dire, nelle parole della Corte che «a fronte della determinazione presidenziale [...], la controfirma del decreto [...], costituisce l'atto con il quale il Ministro si limita ad attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito. Da ciò consegue anche che l'assunzione della responsabilità politica e giuridica del Ministro controfirmante, a norma dell'art. 89 della Costituzione, trova il suo naturale limite nel livello di partecipazione del medesimo al procedimento di concessione dell'atto di clemenza» (Corte cost., sent. 200/2006, par. 7.2.5., considerato in diritto). Di questi poteri, dunque, il CS è il *dominus* esclusivo<sup>57</sup> e da lui sono

---

<sup>53</sup> Cfr. le tesi di Rescigno richiamate nella nota n.57.

<sup>54</sup> MIDIRI, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, cit., pp. 43 ss.; PITRUZZELLA, in *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. Cost.* 2007, 491 ss.

<sup>55</sup> Ad es. art. 3, c. 2, l. n. 1077/1948; art. 17, c. 1, l. n.195/1958; artt. 15 e 34, l. n. 352/1970; art. 3, l. n. 936/1986; artt. 5, 14, 15, 17 e 17bis, l. n. 400/1988; l. n. 13/1991; art. 8, c. 2, d.lgs. n. 66/2010.

<sup>56</sup> In base a fattori, questa volta, principalmente giuridici.

<sup>57</sup> L'accoglimento di questa tesi, come noto, comporta delle conseguenze assai delicate. In primo luogo, sul piano stesso dei controlli presidenziali sui poteri governativi, che verrebbero totalmente svuotati di contenuto effettivo, in quanto «se il ministro ha l'obbligo di controfirmare nel caso di atti presidenziali, il Presidente della Repubblica ha l'obbligo di firmare nel caso di atti governativi» (G.U. RESCIGNO, in *Dibattito sulla controfirma*, cit., 496). In



liberamente esercitabili, essendo il riferimento alla loro necessaria caratterizzazione imparziale e neutrale, forse un desiderabile auspicio, ma certamente non imposto da alcuna disposizione costituzionale. D'altronde, gli stessi atti sostanzialmente governativi (e quelli duumvirali, per chi ne ammette l'esistenza) fanno emergere un'attiva partecipazione del CS, che, come noto, si tenta poi di sterilizzare politicamente, ricorrendo per lo più alla dogmatica delle forme di governo.

Riconoscere molteplici potenzialità espressive al CS con riferimento, ad esempio, alla promulgazione o all'emanazione degli atti aventi forza di legge o all'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi non significa certo riconoscerli una funzione legislativa o normativa o una compartecipazione alle stesse (basterebbe a confutare tale tesi l'art. 70 Cost.). Significa piuttosto che tali poteri a lui spettano e che, nel rispetto delle altre disposizioni costituzionali (ad es. controfirma), il CS è "libero" di usarli come meglio reputi opportuno. Al di là di questa considerazione si stagliano probabilmente mere creazioni degli interpreti (per quanto ben argomentate e ben fondate): pertanto, sia «che il Presidente della Repubblica non possa ostacolare il Governo nell'attuazione del suo programma politico, né imporre al Governo un indirizzo politico suo proprio, è tesi dogmatica (discende dalla dogmatica del governo parlamentare), priva di qualsivoglia fondamento testuale in costituzione»<sup>58</sup>; sia, all'inverso, che «il Presidente è

---

secondo luogo, sul piano della responsabilità, in quanto, nel caso di atti presidenziali, se il Ministro risponde solo nei limiti del suo potere di attestare che il procedimento si è svolto correttamente, ma non della decisione, riconducibile al solo Capo dello Stato, vi sono atti del CS «del cui contenuto sostanziale non risponde giuridicamente nessuno, tranne i casi estremi di alto tradimento e attentato alla Costituzione» (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*, cit., nota 2. Analoghe preoccupazioni, in merito al tema della responsabilità, sono espresse da MORRONE, *Potere e responsabilità nella concessione della grazia. Un caso concreto di caos istituzionale*, in *Il Mulino* 2005, 894 ss.; GIUPPONI, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c'è la responsabilità, là c'è il potere...*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); BIN, *Della grazia e di altri atti che vanno controfirmati*, *ivi*.

<sup>58</sup> GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, cit., par. 2.

«capo dell'esecutivo» – è (o sarebbe, se qualcuno la sostenesse) tesi dogmatica»<sup>59</sup>.

Esistono certamente eventuali e ulteriori limiti che condizionano l'esercizio dei poteri e del ruolo presidenziale, ma vanno ricercati altrove, cioè non si trovano connaturati e iscritti in un suo preteso ruolo delineato in Costituzione o nella disciplina costituzionale delle sue attribuzioni.

#### 4. La forma di stato

Il CS si inserisce in determinata forma di stato, la quale - al di là della sua qualificazione dogmatica e dei vincoli che da tale modellistica si vorrebbe trarre - ha caratteri specificamente previsti in Costituzione.

La nostra è anzitutto una Repubblica (art. 1 e 139, Cost., e referendum istituzionale del 2/2/1946). Sul preciso significato di tale termine e sul conseguente valore prescrittivo dell'affermazione che l'Italia sia una Repubblica e che tale forma non sia suscettibile di revisione costituzionale, sembra che la dottrina giuridica abbia riflettuto assai meno che rispetto a molte altre disposizioni, magari di portata assai minore. Con tale espressione sembra che si alluda ad una molteplicità di significati: da quello più scontato di rigetto del principio monarchico<sup>60</sup> a quello più complesso di necessaria e continua aderenza da parte dei cittadini ai principi fondanti l'ordinamento<sup>61</sup>. Storicamente e politicamente è probabilmente

---

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> Su cui cfr. tuttora CROSA, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Torino, 1922, cap. I. Cfr. di recente, con riferimento al tema della responsabilità, CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, 2008, 28 ss.

<sup>61</sup> Cfr. ALLEGRETTI, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, cit., 16 ss.; nonché ID., *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, scaricabile all'indirizzo [http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Allegretti\\_2.pdf](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Allegretti_2.pdf), 111 ss. Si è rilevato in particolare che in una repubblica, a differenza che in una autocrazia, diviene fondamentale la continua e costante condivisione agli ideali che la ispirano, così come sembrerebbe richiesto dall'art. 54, Cost. Peraltro, tralasciando l'antichità classica, per molti versi non comparabile agli attuali sistemi politico-istituzionali, il tema della "virtù", come elemento caratterizzante e assolutamente centrale per un sistema repubblicano, risale al Machiavelli e passa per tutta la tradizione repubblicana anglosassone. Il tema della repubblica

quest'ultimo quello che più si avvicina alle genuine ragioni dell'affermarsi di questo regime nell'Età moderna<sup>62</sup>. Da un punto di vista giuridico, peraltro, il significato forse più pregnante attiene alla necessaria elettività e temporaneità di tutte le cariche<sup>63</sup>, che a sua volta si riconnette al tema della *responsabilità* di tutti gli organi costituzionali<sup>64</sup> e, dunque, al rifiuto di un Sovrano, propriamente detto, cioè *legibus solutus*, sia verso l'esterno sia all'interno dell'ordinamento<sup>65</sup>.

---

è stato da allora connesso a quello della corruzione della società e della sua classe dirigente, alla necessità della virtù e dell'uomo virtuoso e soprattutto alle profezie millenariste che dovrebbero stimolare quest'ultimo a superare la corruzione dilagante: cfr. POCKOCK, *Il momento machiavelliano: il pensiero politico fiorentino e la tradizione repubblicana anglosassone*, II voll., Bologna, 1980. Sembrerebbe quasi di ritrovare tutti questi fenomeni nell'attuale situazione, se solo si muta la convinzione religiosa della fine del mondo con quella, secolarizzata, della crisi globale.

<sup>62</sup> Come è stato rilevato, infatti, il modello romano e ateniese repubblicano costituisce una stratificazione giacobina importata in Italia durante la Rivoluzione francese, che portò all'affermarsi della "*repubblica una e indivisibile, proprio in un paese dove le repubbliche erano molte e in continuo movimento esterno ed interno*" (VENTURI, *Utopia e riforma nell'illuminismo*, Torino, 1970, 31. Ma se si approfondisce l'esame del modello neoclassico elaborato in Francia durante la Rivoluzione si nota che il suo nucleo essenziale, pur dotato di questa coloritura classica, nasce da esperienze dirette e non lontane, da radici medioevali e rinascimentali che sopravvivono o rivivono durante tutto l'*ancien régime*. Il dato identificativo di queste esperienze, a differenza del modello classico, era proprio la volontà di benessere, contrapposta alla volontà di potenza e di espansione dello Stato assoluto (che quest'ultimo condivideva con Roma e Atene). Il *proprium* dei modelli repubblicani che giungono a noi, anche se tinteggiati con coloriture classiche, risiedeva appunto nella comunanza di interessi tra tutti i cittadini, alla tolleranza alla libertà di residenza e commercio, alla mancanza di monopoli, alla moderazione delle tasse, alla volontà di mantenersi in pace, al ripudio della ragion di stato (Ibidem, pp. 29 ss.). Cioè a un insieme di valori e alla fedeltà a essi da parte di tutti i cittadini.

<sup>63</sup> V. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1975, 389.

<sup>64</sup> L'emersione del tema della responsabilità degli "organi costituzionali" è stata da altri ricondotta alla nascita della forma di governo parlamentare nel Regno Unito nei secoli XVII-XVIII: SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, 2010, 6 ss. Peraltro, pare che l'autrice si riferisca ad uno specifico tipo di responsabilità, cioè quella politico-istituzionale e non al tema della responsabilità *tout cour*.

<sup>65</sup> Non pare un caso che proprio l'affermarsi del primo regime repubblicano moderno si accompagni alla considerazione della necessità che il presidente "*did not stand above the laws and to do away with the English notion that «the king can do no wrong»*", STORY, *Commentaries on the constitution of the United States*, Boston, Cambridge, 1835, vol. II, 278. La stessa Corte suprema

L'emersione del tema della responsabilità di tutti gli organi dello stato e in particolare del suo capo si sviluppa al termine del regime fascista e in netto contrasto con uno dei capisaldi dell'ordinamento statutario, quello così efficacemente espresso dall'art. 4 dello statuto per cui *“la persona del Re è sacra ed inviolabile”*<sup>66</sup>. Emergeva così, anche in Italia, a distanza di circa tre secoli dalle prime rivoluzioni costituzionali, il tema dell'incompatibilità tra residui assolutistici ancora presenti nel regno d'Italia (potere irresponsabile) con gli ideali liberali e democratici che si andavano diffondendo nella società. Il potere politico, tutto il potere, per poter essere legittimo (“Herrschaft”) e dunque trovare obbedienza presso la comunità statale, distinguendosi dalla mera potenza (“Macht”), doveva allora essere responsabile e disciplinato da regole predeterminate. La c.d. “questione istituzionale” era dunque strettamente connessa alla “responsabilità” del capo dello stato (e in generale di casa Savoia)<sup>67</sup>. Come ebbe modo di dire, assai chiaramente, il primo presidente dell'Assemblea Costituente, on. Saragat, appena eletto, nel suo discorso di insediamento del 26 giugno 1946, *«il 2 giugno è stato il grande giorno del nostro destino. La vittoria della Repubblica è la sanzione di un passato funesto»* (enfasi aggiunta). Con il referendum istituzionale, allora, e con la codificazione costituzionale dei suoi risultati (artt. 1 e 139, Cost.), si è voluto chiaramente affermare la piena responsabilità di tutti i poteri costituiti, anche se soggetta a particolari regole

---

americana ha recentemente chiarito che *“the common-law fiction that «[t]he king ... is not only incapable of doing wrong, but even of thinking wrong.»* *ibid.*, *was rejected at the birth of the Republic*”, Jones v. Clinton, in 520 U.S. 681 (1997), 697.

<sup>66</sup> Sulla differenza tra inviolabilità regia e irresponsabilità presidenziale, cfr. ampiamente CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, cit., 27 ss.

<sup>67</sup> Cfr. ad es. MORTATI, *La Costituente: la teoria, la storia, il problema italiano*, Roma, 1945 (ora in ID., *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello stato*, vol. I, Milano, 1972, 3 ss.); CALAMANDREI, *Introduzione*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, Firenze, 1950; BRACCI, *Storia di una settimana (7-12 giugno 1946)*, in *Il Ponte*, n. 7-8, 1946, 599 ss.; ROMITA, *Dalla Monarchia alla Repubblica*, Milano, 1966, 24 ss.; MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, 2008, 249; GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, 2003, 390 ss.

(art. 68 per i membri delle camere; art. 90 per il CS e così via)<sup>68</sup>. In particolare, in questa prospettiva l'art. 90, Cost., non rileva tanto per la parte che esclude la responsabilità (giuridica) del CS nell'esercizio delle funzioni, quanto per quella che l'afferma, nei casi di alto tradimento e attentato alla Costituzione, e la presuppone, sempre, al di fuori dell'esercizio delle funzioni.

Questo sembra in definitiva il significato più profondo dell'opzione repubblicana<sup>69</sup>.

La Repubblica è poi qualificata come *democratica*, nel senso che il principio legittimante di ogni potere risiede nel popolo. Si tratta di una conferma del rigetto di ogni diversa forma di legittimazione del potere e, in particolare, del precedente principio tradizionale-sacrale che autonomamente fondava il potere e il ruolo del capo dello stato nel regno d'Italia. Le specifiche forme in cui si manifesta tale principio democratico sono rimesse alla Costituzione (art. 1, c. 2, Cost.) e non sono certamente limitabili alla rappresentanza parlamentare e al referendum, investendo tutti i livelli territoriali (Corte cost., sentt. nn. 106 e 306 del 2002) e tutti gli organi di vertice dello stato, CS compreso (art. 83 e 87, c. 1, Cost.).

Sebbene manchi una specifica affermazione in questo senso del testo costituzionale, pare non si possa dubitare che la Carta configuri l'Italia come uno stato di diritto costituzionale, cioè un

---

<sup>68</sup> Nel senso del testo, cfr. ad es. CARLASSARE, *Art. 90*, in BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1983, 149 ss.; CARLASSARE, *Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, 5 ss.; ID., *Genesi, evoluzione e involuzioni delle immunità politiche in Italia*, in ORLANDI - PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Torino, 2005, 57 ss. *Contra* CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, cit., 255 ss.

<sup>69</sup> Se la responsabilità costituisce un rapporto complesso tra due (o più) soggetti (cfr. ampiamente BIONDI, *La responsabilità del magistrato. Saggio di diritto costituzionale*, Milano, 2006, 2), nel caso del CS il rapporto che sembra rilevare è quello con la Nazione (art. 87, c. 1, Cost.) e ciò in armonia, appunto, con il principio repubblicano. Con questa ricostruzione, allora, sarebbe coerente la limitazione della responsabilità nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 90, Cost., a solo due ipotesi, in quanto, in questo caso, la responsabilità che viene fatta valere è nei confronti di soggetti attivi diversi. Ma il principio generale resta quello della responsabilità: politica, verso la Nazione nell'esercizio delle funzioni, e giuridica piena, al di fuori dell'esercizio delle funzioni.

ordinamento nel quale ogni potere trovi fondamento e limite in norme giuridiche positive<sup>70</sup>. Questo tema, strettamente connesso a quello della responsabilità di ogni organo dello Stato, si afferma per superare i caratteri che lo Statuto albertino presentava, fossero essi originali oppure acquisiti con l'evoluzione<sup>71</sup>. Quest'ultimo, infatti, non fu inteso come norma giuridica sovraordinata, collocata al vertice dell'ordinamento giuridico, in grado di essere usata a tutela delle libertà e dei diritti individuali, ma solo come legge fondamentale esplicante una supremazia storico-politica sui rapporti interorganici<sup>72</sup>. La questione della limitazione giuridica dei poteri del Sovrano e soprattutto quella della sanzione giuridica dei suoi comportamenti e atti, posti in violazione di regole prestabilite, emersero chiaramente e ampiamente nel dibattito successivo alla caduta del fascismo e si manifestarono già in specifici atti giuridici (le c.d. «costituzioni transitorie») diretti appunto a rendere operativo tale principio. La Costituzione repubblicana ha poi sancito definitivamente l'idea di una limitazione giuridica di tutti i poteri d'imperio aderendo alla risposta fornita più di due secoli fa' dal giudice Marshall alla domanda «*to what purpose are powers limited, and to what purpose is that limitation committed to writing, if these limits may at any time be passed by those intended to be restrained?*» e vale a dire che «*the distinction between a government with limited and unlimited powers is abolished if those limits do not confine the persons on whom they are imposed, and if acts prohibited and acts allowed are of equal obligation*»<sup>73</sup>: il testo della Costituzione come fondamento imprescindibile e limite insuperabile per ogni organo dello stato.

Tutti questi caratteri sembrano offrire spunti per dare colore e spessore alle disposizioni costituzionali sul CS.

Il *principio repubblicano* ci suggerisce che il CS sia soggetto alla regola generale<sup>74</sup> della responsabilità<sup>75</sup> per le sue azioni, che

---

<sup>70</sup> Di recente, sulla configurabilità del nostro ordinamento come «stato costituzionale», cfr. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4, 2012, 45 ss.

<sup>71</sup> Cfr. A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002.

<sup>72</sup> Cfr. M. FIORAVANTI, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, cit.

<sup>73</sup> U.S. Supreme Court, *Marbury v. Madison*, in 5 U.S. 137, 176-177.

<sup>74</sup> Cfr. *supra* nota 68.

trova però una particolare disciplina, quanto alla responsabilità *giuridico-costituzionale*, nell'art. 90. Tale privilegio non può che avere carattere eccezionale e, dunque, la garanzia dell'irresponsabilità - comunque legata alla carica e non alla persona, come invece avveniva nel passato regime monarchico - non può che essere interpretata restrittivamente (non a caso, corrispondentemente, le due ipotesi di responsabilità giuridico-costituzionale in essa disciplinate sono formulate con linguaggio *open texture*). Al di fuori di tale previsione derogatoria, non può che valere la regola generale della piena responsabilità (politico-costituzionale) del CS<sup>76</sup>.

Il *principio democratico* non sembra certamente utilizzabile per riservare al solo complesso parlamento-governo un ruolo politico attivo, escludendo tutti gli altri poteri. Esso, viceversa, può servire per valorizzare un ruolo politico del CS, sebbene secondo caratteri e modelli di funzionamento diversi da quelli in cui siamo comunemente abituati a declinare la "democrazia", limitandola alla rappresentanza parlamentare e, a tutto concedere, al *referendum*, senza considerare che essa, fin dai suoi primordi, includeva molteplici forme espressive, come, tra le altre, l'estrazione a sorte. I padri del costituzionalismo moderno, sotto questo profilo, avevano ad esempio rilevato che «*le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie ; le suffrage par choix*

---

<sup>75</sup> La regola generale della responsabilità, cui si fa riferimento, riguarda la responsabilità nell'esercizio delle funzioni e pare appunto ricavabile dal principio repubblicano. Discorso diverso riguarda la responsabilità extrafunzionale del CS, derivante dal principio generale di eguaglianza e sulla cui piena vigenza non pare vi possano essere dubbi, anche a seguito delle recenti vicende giudiziarie relative al "caso Cossiga": cfr., da ultimo, A. PACE, *Le immunità penali extrafunzionali del Presidente della Repubblica*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1, 2011, 21 ss. Sulla responsabilità del CS, cfr. di recente SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, cit.; CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, cit. Sulla natura assolutamente generale del principio di responsabilità, cfr. art. 28, Cost.; in giurisprudenza, ad es., Corte cost. sentt. nn. 154/2004, 87/2012 (parr. 5 e 5.1, diritto), 88/2012 (parr. 3 e 3.1, diritto); in dottrina, ad es., C. ESPOSITO, *La responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici secondo la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 128 ss.

<sup>76</sup> Sulla responsabilità del CS, cfr. di recente SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica : evoluzione e recenti interpretazioni*, cit.; CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, cit.

*est de celle de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie»<sup>77</sup>. Quella che nelle democrazie contemporanee è comunemente chiamata *responsiveness* e che ne costituisce principio ispiratore, secondo gli illuministi, doveva essere ricercata negli strumenti di controllo successivo alla preposizione alla carica. Con specifico riferimento al CS, anche di recente è stato ad esempio evidenziato che la sua rappresentatività è da considerare quantomeno equiparabile a quella del principale organo di indirizzo politico, cioè del Governo: «se confrontata con quella del Governo, l'investitura democratica del PdR non è certo di livello inferiore»<sup>78</sup>.*

La *legalità costituzionale* consente di affermare che ogni attribuzione presidenziale debba trovare il suo fondamento in norme giuridiche e da esse venga limitata. Il loro superamento determina - se non una sanzione giuridica, che s'è detto limitata ai soli due casi dell'alto tradimento e dell'attentato alla Costituzione - certamente una reazione giuridica dell'ordinamento diretta a riportare nell'alveo costituzionale il CS, attraverso lo strumento del conflitto fra poteri dello stato.

---

<sup>77</sup> MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Libro II, cap. II; così anche ROUSSEAU, *Du Contrat Social ou Principes du droit politique*, Libro IV, cap. III. In tempi più recenti si può ad esempio richiamare DAHL, *After the revolution? : Authority in a good society*, New Haven, 1970, pp. 249 ss.; SINTOMER, *Random Selection, Republican Self-Government, and Deliberative Democracy*, in *Constellations*, vol. 17, 2010, 472 ss.; MULGAN, *Lot as a Democratic Device of Selection*, in *The Review of Politics*, vol. 46, 1984, 539 ss.; MUELLER - TOLLISON - WILLET, *Representative democracy via random selection*, in *Public Choice*, 1972, 57 ss. L'estrazione a sorte, come noto, era il metodo ordinario di preposizione alle cariche nelle democrazie classiche (BISCARDI, *Diritto greco antico*, Milano, 1982); il principio di maggioranza come metodo decisorio si sviluppa solo nel corso del medioevo all'interno dei conventi e segna il passaggio dall'organicismo che permeava le società antiche all'individualismo moderno, cui il cristianesimo dette una spinta decisiva: SARTORI, voce *Democrazia*, in *Enc. Sc. Soc.*, II, 1992, par. 4, sub b. L'estrazione a sorte, peraltro, è un metodo che si ritrova nelle proposte di non pochi illuministi di fine settecento e nelle prime carte costituzionali francesi. Il sorteggio - in modo forse provocatorio, ma, alla luce di quanto appena scritto, non così inconcepibile - è al centro della proposta di recente avanzata da AINIS, *Per una politica meno distante occorre una Camera dei cittadini*, in *Corriere della sera*, 2-1-2012.

<sup>78</sup> CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare : un'interpretazione della forma di governo italiana*, cit., 52, cui si rinvia per l'ampia argomentazione della suddetta tesi.



Tutti questi principi, congiuntamente, escludono l'esistenza di una sovranità reale che si incarni, stabilmente o temporaneamente, in uno specifico organo statale sia esso il parlamento (come nel Regno Unito) sia un capo di stato (come nelle monarchie assolute o nelle dittature sovrane<sup>79</sup>).

## 5. Limiti al Capo dello Stato

Oltre ai condizionamenti derivanti dai principi costituzionali riconducibili alla forma di Stato, esistono molteplici limiti ai poteri e al ruolo del CS, che permettono di allontanare il pericolo di una sua eccessiva sovraesposizione costituzionale e, dunque, la necessità di ricorrere a ricostruzioni dogmatiche per circoscriverne l'ufficio.

Lungi dal poter esaminare esaustivamente tutte queste limitazioni, di diversa natura, ci si limiterà a richiamare, in modo estremamente sintetico, quelle maggiormente significative.

A – Anzitutto, limiti normativi, contenuti nella Costituzione e nelle altre fonti (di vario grado) che vanno ad attuarne il disegno con riferimento al CS:

a) Queste norme sono quelle che riconoscono attribuzioni specifiche al CS e che, se, da una parte, le fondano e devono essere interpretate *magis ut valeat* (vd. *supra*), allo stesso tempo, ne tracciano anche i confini entro cui esse debbono svolgersi;

b) Vi sono poi tutte quelle norme che riguardano altri organi costituzionali le quali a loro volta possono essere distinte in:

a. norme che istituiscono organi posti al vertice dell'ordinamento costituzionale (*superiorem non recognoscentes*), destinati, per la loro stessa presenza, a limitare e a togliere spazio di azione al CS.

---

<sup>79</sup> Per la nozione di dittatura sovrana, cfr. C. SCHMITT, *La dittatura: dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, cit., 149 ss.

Ciò ovviamente presuppone che l'insieme dei poteri pubblici sia dato e fissato nelle norme giuridiche (legalità costituzionale in senso sostanziale) e cioè che, al contrario del principio liberale che regge la vita dei privati (si può fare tutto ciò che non risulta espressamente vietato), nel campo pubblicistico viga l'opposto principio che si possa fare solo ciò che è espressamente consentito. Detto assai brutalmente: se la torta è quella, le porzioni che spettano a ciascun commensale cambiano a seconda del loro numero;

- b. norme che attribuiscono ad organi costituzionali specifiche attribuzioni in grado di interferire sui poteri del CS. Tipici esempi di tali limitazioni sono costituite dall'art. 70, Cost., che attribuisce al parlamento la funzione legislativa; dall'art. 89, c. 1, che fissa, per la validità di ogni atto del CS, la controfirma di un ministro<sup>80</sup>; ecc.
- c. norme che attribuiscono ad altri organi costituzionali specifiche funzioni di "controllo" nei confronti (anche) del CS. Si tratta anzitutto delle norme relative alla Corte costituzionale e, in particolare, ai conflitti fra poteri dello stato; ma anche a quelle relative alla messa in stato di accusa del CS da parte delle Camere *ex art. 90, c. 2, Cost.*

B - Vi sono poi una serie di regole, prive del carattere giuridico, ma in grado comunque di limitare e vincolare l'azione del CS. Si tratta delle convenzioni costituzionali<sup>81</sup>, dei precedenti e delle prassi costituzionali. Da questo punto di vista si pensi al

---

<sup>80</sup> Da ultimo, cfr. ampiamente ad es. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare: un'interpretazione della forma di governo italiana* cit.

<sup>81</sup> Su cui ampiamente G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972 e, di recente, proprio con riferimento al CS, ID., *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, cit.

preteso divieto di rielezione del CS<sup>82</sup> o alla prassi di eleggere alla carica persone di età piuttosto avanzata, in modo comunque da evitare una futura rielezione<sup>85</sup> oppure alla convenzione (sicuramente indebolita o forse addirittura scomparsa di recente) in base alla quale il CS è escluso da critiche da parte dei partiti, in modo da sottrarlo alle vicende politiche contingenti<sup>84</sup>.

C – Vi sono poi alcuni fattori istituzionali che determinano una limitazione dei poteri e del ruolo del CS:

a) Anzitutto, quelli derivanti dalla natura monocratica dell'organo organo CS:

- a. senza assolutamente volerla qualificare come legge di necessità, è certo però che un singolo individuo non sia empiricamente in grado di svolgere contemporaneamente molteplici attività. Egli, pertanto, quando si trovi attributario di molti poteri, come appunto risulta il CS, necessita di uomini e apparati che possano svolgere tali compiti per lui o quantomeno ne facilitino l'assolvimento<sup>85</sup>. D'altronde, è proprio l'esistenza di questi uomini e apparati che limita la discrezionalità del titolare del potere. Tralasciando i casi nei quali il titolare deleghi ad altri l'assolvimento di determinate funzioni, si faccia il caso più vicino ad un utilizzo diretto del potere da parte di un organo monocratico: quello nel quale l'apparato servente si limiti a fornire conoscenze e informazioni circa la fattispecie concreta da regolare, lasciando completa discrezionalità

---

<sup>82</sup> Che peraltro il Presidente Ciampi, in un comunicato ufficiale, pare aver considerato come vera e propria consuetudine costituzionale: cfr. comunicato del 3-5-2006.

<sup>85</sup> Sul punto FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, cit., 186.

<sup>84</sup> Su cui, cfr. G.U. RESCIGNO, *Art. 87*, cit., 186.

<sup>85</sup> Sul Segretariato della presidenza della Repubblica, cfr. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973; MESCHINI, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Studi senesi*, 1996, 266 ss.

al titolare sull'*an*, il *quando* e il *quomodo*. Anche in questo caso, però, attraverso la selezione dei dati e delle informazioni rilevanti da comunicare al titolare dell'organo, l'apparato è in grado di condizionare, anche sensibilmente, l'esercizio del potere. A maggior ragione accadrà quando l'apparato non si limiti ad un mero supporto informativo, ma partecipi, in vario modo, alla decisione sull'*an*, il *quando* o il *quomodo*;

- b. un'ulteriore serie di limiti, sempre connessi alla natura monocratica dell'organo, è rappresentata da quei fattori personali, da tutti gli studiosi sempre ampiamente e ripetutamente richiamati<sup>86</sup>, anche se mai approfonditi scientificamente. Si tratta della "personalità", della "psicologia", dell'"energia personale" della persona in carne e ossa che ricopre la carica di capo dello Stato<sup>87</sup>.

b) Altro fattore istituzionale, limitativo dei poteri (costituzionalmente riconosciuti) al CS, è rappresentato dalla coesistenza, all'interno del medesimo sistema, di altre istituzioni e forze politiche<sup>88</sup>. Proprio la flessibilità e la costruzione a

---

<sup>86</sup> Cfr. ad es. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Milano, 1994, 273 ss.

<sup>87</sup> Cfr. ad es. A. PACE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 1992, 192 s.. Sull'esame scientifico dei processi mentali e personali di decisione e, soprattutto, sulle loro ricadute sul piano giuridico, cfr. D.E. KLEIN - G. MITCHELL (a cura di), *The Psychology of Judicial Decision Making*, New York, 2010; per un approccio critico cfr. D.M. KAHAN - D.A. HOFFMAN - D. BRAMAN, *Whose eyes are you going to believe? Scott v. Harris and the perils of cognitive illiberalism*, in *Harvard Law Rev.* 2009, 838 ss.; in Italia, cfr. BONA, *Sentenze imperfette: gli errori cognitivi nei giudizi civili*, Bologna, 2010; ma si v. anche, sebbene con un taglio più letterario che accademico, CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Firenze, 1935.

<sup>88</sup> L'importanza e il ruolo di questi poteri intermedi (*pouvoirs intermédiaires*), anche se in parte ancora nell'ottica delle strutture di *ancien régime*, era stato da tempo evidenziato, ancor prima delle teorie istituzionalistiche novecentesche, proprio con riferimento ai sistemi

maglie larghe delle disposizioni costituzionali sul CS e sulla forma di governo in generale che rendono questo fattore tanto importante. La capacità di azione del CS diviene, in questo quadro, una variabile dipendente dalla - o, per meglio dire, una funzione inversamente proporzionale alla - forza e vitalità delle altre istituzioni pubbliche (parlamento e governo, *in primis*) e private (partiti e sindacati, *in primis*) in grado di agire nell'agone politico. Il suo ruolo sarà dunque condizionato, ad esempio, dal sistema politico e partitico esistente (bipartitico, moderatamente multipartitico e a multipartitismo estremo<sup>89</sup>) nonché da quello più latamente democratico affermatosi (democrazia decidente e consensuale<sup>90</sup>).

D – Il fattore che ha probabilmente costituito uno dei principali limiti ai poteri del CS e che ha contribuito in modo consistente al contenimento del suo ruolo ritengo che sia costituito proprio dalla dottrina giuridica la quale, più o meno consapevolmente, poco importa, ha compiuto ricostruzioni sistematiche tese a neutralizzarne la carica e a relegarla, tutt'al più, alla funzione di garante “imparziale” della Costituzione. Essa, pertanto, non sembra tanto aver agito sul piano teorico-ricostruttivo, evidenziando alcuni profili a discapito di altri, ma ha principalmente operato, più o meno consapevolmente, in senso dogmatico-prescrittivo, contribuendo, essa stessa, a contenere il ruolo e le funzioni del CS<sup>91</sup>.

---

costituzionali monarchici da MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, Libro II, cap. IV, su cui di recente cfr. GROTANELLI DE' SANTI, in corso di pubblicazione.

<sup>89</sup> Secondo la nota classificazione di ELIA, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1970, 634 ss.

<sup>90</sup> Su cui ampiamente LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988.

<sup>91</sup> Cfr. R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, cit. Voler poi tentare di qualificare la dottrina come vera e propria fonte del diritto costituzionale (nell'accezione dunque di «fonte autoritativa del diritto») oppure come mero fattore condizionante il sistema istituzionale su di un piano meramente fattuale (nell'accezione, dunque, di mera “fonte storica del diritto”: CHIARLONI, *La dottrina, fonte del diritto?*, in *Riv. Trim. dir. Proc. Civ.* 1993, 439 ss.), non sembra molto utile, se si tiene conto del comune riconoscimento di prassi, regolarità, convenzioni, regole di correttezza, interpretazioni

E – Infine, in via del tutto generale, occorre richiamare un ulteriore fattore di limitazione dei poteri e del ruolo del CS, derivante dal loro principale, anche se non esclusivo<sup>92</sup>, principio fondativo, cioè la legalità-razionalità. Come noto, la base di qualunque potere risiede sulla sua accettazione (passiva e/o attiva) da parte dei destinatari che ne riconoscano l'autorità in forza di una risalente tradizione (potere tradizionale) o del particolare valore esemplare di colui/coloro che lo incarnano (potere carismatico) o della sua conformità a regole legittime (potere legale-razionale) o anche del suo valore sacrale. Queste categorie descrivono il potere principalmente *ex parte populi*, la legittimazione di esso viene infatti dai destinatari, ma è in grado di condizionare il suo esercizio *ex parte principis*, nel senso che, al di là degli obblighi giuridici specificamente imposti, un'autorità sa che il mantenimento a lungo termine del suo potere e la solidità del suo ruolo dipendono dalla disposizione dei destinatari ad accettarlo, secondo gli schemi richiamati. Il titolare del potere allora tenderà a esercitarlo in modo da rafforzare quella forma di legittimazione che principalmente lo fonda. Se ciò vale per tutti gli organi, per il CS diviene particolarmente significativo a causa della sua natura monocratica e per la sua investitura (democratica indiretta)<sup>93</sup>. Peraltro, un dato costituzionale che potrebbe essere valorizzato in questa prospettiva, nel senso di trasformare quello che è un dato sociologico (la descrizione di come il potere è in grado di reggersi) in una prescrizione normativa, potrebbe essere

---

giurisprudenziali e dottrinarie nella creazione, complessiva, del sistema costituzionale e, in particolare, della forma di governo: su cui PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1969, 678 ss.; di recente CAMERLENGO, *Contributo ad una teoria del diritto costituzionale cosmopolitico*, Milano, 2007, 97 ss.

<sup>92</sup> Si allude, in particolare, alla possibilità, anzi alla probabilità, che i poteri di ciascun singolo CS trovino un fondamento (ulteriore) nel personale carisma che le persone che ricoprono la carica sono in grado di manifestare. Sui fattori di legittimazione del potere cfr., ovviamente, WEBER, *Economia e società*, Milano, 1980, in partt. voll. I e IV.

<sup>93</sup> Distingue giustamente il tema dell'investitura da quello della legittimazione BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit. Egli peraltro fa discendere da tale distinzione e soprattutto dalla legittimazione razionale del potere del CS la sua caratterizzazione neutrale.

costituito dall'art. 87, c. 1, Cost., il quale non solo impone ai tutti di considerare il CS come capo dello Stato ed espressione dall'unità nazionale, ma soprattutto impone allo stesso CS di rappresentare quest'ultima<sup>94</sup>. Questa rappresentanza è certamente diversa da quella parlamentare (art. 67 Cost.)<sup>95</sup>, proprio perché diretta a esprimere *unitariamente* l'intera comunità dei consociati<sup>96</sup>.

## 6. La Crisi attuale e la reazione del sistema

Come si coniuga la crisi attuale con il ruolo e le funzioni del CS? Quali rapporti esistono fra i due fenomeni?

Prima di affrontare questa domanda, pare necessario approfondire l'altro termine del binomio considerato in queste pagine e finora rimasto nell'ombra, cioè la "crisi".

Etimologicamente, la parola deriva da greco (κρίνω) dove indica l'azione di passare al setaccio qualcosa, separando e discernendo, e di conseguenza anche giudicare.

Storicamente, la parola è stata a lungo utilizzata principalmente nel linguaggio medico per indicare l'apice di una situazione di instabilità, destinata a risolversi in un cambiamento (per lo più, guarigione o morte). A partire dal Settecento, la parola è transitata nel linguaggio storico-politico ed è stata usata (anche se raramente, in principio) per indicare grandi cambiamenti socio-politici<sup>97</sup>. È certamente, però, in campo economico che questo termine ha riscontrato il maggiore

---

<sup>94</sup> Questo profilo, della rappresentanza come ricerca di un "consenso dell'opinione nazionale", è evidenziato da molti autori con specifico riferimento alle esternazioni, a partire da MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Arch. Giur.*, 1957, 19 ss. Cfr. ad es. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., 216, 223 e note 251 e 282.

<sup>95</sup> Cfr. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 186, nota 54.

<sup>96</sup> Se si vuole definire questo agire nel tentativo di rappresentare l'intera comunità nazionale come "agire neutrale", non vi è nulla di male; ma da qua a sostenere che si tratti allora di un agire non politico, ce ne corre.

<sup>97</sup> Si rammentano di solito, in questo senso, l'opera di J.-J. ROUSSEAU, *Emilio*, libro III, cap. LIII: «ci avviciniamo ad un'età di crisi, al secolo delle rivoluzioni»; e la serie di *pamphlets* di T. PAINE raccolti sotto il nome di *The American Crisis* e pubblicati tra il 1776 e il 1783.

successo per indicare una rottura di un equilibrio che però non presenta caratteri rivoluzionari, ma ciclici.

Se allora per “crisi” si allude sempre e comunque alla interruzione di un equilibrio, al contrasto tra una situazione data e quella ritenuta “normale”, è però possibile - anche in aderenza agli usi lessicali sviluppatasi nella storia - distinguere due diversi tipi di crisi: le “crisi spurie”, come quelle cicliche dell’economia, dove il sistema è destinato a ritornare al precedente equilibrio con minimi e progressivi scostamenti e le “crisi genuine”, come quelle che si riscontrano principalmente - ma non solo - nelle rivoluzioni, cioè condizioni di disequilibrio destinate a condurre a mutamenti sostanziali del sistema<sup>98</sup>.

È però bene evidenziare che negli ultimi decenni è stata avanzato il suggerimento che l’uso frequente del termine e cioè il riscontrare così frequentemente nella realtà segni o evidenze di crisi dipenda, più che dal dato oggettivo, da una crisi degli stessi strumenti di conoscenza a disposizione degli osservatori.

Nel campo delle scienze socio-politiche questo duplice uso del termine lo si riscontra evidenziandosi la differenza tra crisi di governo, riconducibili a crisi spurie, e crisi di regime, riconducibili a quelle genuine. La scienza politica di solito mette in evidenza come in questo campo il tema della crisi sia connesso a quello dell’aumento dei poteri dell’esecutivo, necessari a fronteggiare tale situazione.

Specificamente nel campo del diritto, il tema viene esaminato proprio con riguardo agli strumenti e alle modalità per affrontare la crisi e dunque vengono alla luce, da un lato, l’identificazione dei fatti che possano essere qualificati come “crisi” - o “emergenza”, “stato di necessità”, “stato di assedio”, “stato di guerra” e simili - e, dall’altro, gli specifici strumenti offerti dal diritto per affrontarla e possibilmente risolverla<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> La distinzione tra crisi spurie e genuine, risale ai lavori di BURCKHARDT, *Meditazioni sulla storia universale*, Firenze, 1985, 167 ss.

<sup>99</sup> Cfr. in generale in Italia ad es. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986; B. BENAZZO, *L'emergenza nel conflitto libertà-sicurezza*, Torino, 2004; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Milano, 2003; FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008. Un'utilissima panoramica comparata è offerta da PASSAGLIA (a cura di), *Poteri emergenziali e deroghe al principio di legalità*, marzo 2011, reperibile sul sito



Con riguardo al vigente diritto costituzionale italiano, nonostante non poche voci contrarie, sembrerebbe acquisita l'esclusione di qualsiasi potere "emergenziale" (derogatorio o sospensivo) al di fuori delle previsioni espresse dalla Costituzione<sup>100</sup> e ciò risulta perfettamente coerente al principio di legalità costituzionale sostanziale per cui si è optato. Peraltro, se la Costituzione non ha previsto in generale ipotesi di stato di emergenza, come hanno fatto altre costituzioni (tra le più note, in particolare, quelle della Francia 1958 e di Weimar 1919), è però certo che si sia occupata di specifiche ipotesi di emergenza, disciplinando i conseguenti poteri (la guerra: artt. 60, c. 2, 78 e 87, c. 9; i casi di straordinaria necessità ed urgenza: art. 77), nonché abbia costruito in modo estremamente flessibile il sistema in modo da permettergli di affrontare anche situazioni di estrema tensione<sup>101</sup>.

La crisi attuale è probabilmente qualificabile di sistema<sup>102</sup>, non tanto perché si tratta di una gravissima crisi economica, ma piuttosto perché quest'ultima si innesta su una situazione di squilibrio complessivo del sistema socio-politico-istituzionale, coinvolgendo strutture sociali, partiti e istituzioni<sup>103</sup>. Quella che fino a qualche anno fa era qualificabile come crisi "multiforme", ma non "organica"<sup>104</sup> sembra si sia trasformata in qualcosa di ben più grave e strutturale a causa della gravissima situazione economica e finanziaria.

In questo senso, sono estremamente significative le parole recentemente pronunciate all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dal Presidente del Consiglio Monti il quale, in apertura del suo discorso, ha chiarito che «*what we are experiencing is not a*

---

[http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/CC\\_SS\\_Poteri\\_emergenziali\\_10052011.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/CC_SS_Poteri_emergenziali_10052011.pdf)

<sup>100</sup> Cfr. per tutti PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit.; di recente, proprio con riferimento alle vicende legate alla nascita del governo Monti, cfr. ONIDA, *Nessuna emergenza costituzionale, anche con il «governo dei tecnici»*, in *Corriere della Sera* del 15-12-2011, p. 57.

<sup>101</sup> Cfr. BRACCI, *Presidente e Presidenzialismo*, cit., 25

<sup>102</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, cit.

<sup>103</sup> Vd. *supra* note nn. 1, 2 e 3.

<sup>104</sup> cfr. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, cit., 89 ss.

*recurrent cyclical imbalance: it is the deepest and worst crisis in the history of the European Union»<sup>105</sup>.*

Da questo punto di vista, allora, sembra scorgersi una profonda differenza con le “crisi” dei passati decenni repubblicani, qualificabili forse più correttamente come “crisi spurie”, crisi, cioè, ora di governo, ora cicliche ora di singole istituzioni, se non addirittura come isolati episodi a carattere eccezionale. È certamente possibile che, nel corso di queste ultime, specifiche attribuzioni presidenziali si siano venute evidenziando secondo l’“intuizione” di Bracci<sup>106</sup>, cioè per un loro autonomo esercizio rispetto alla posizione degli altri organi costituzionali<sup>107</sup>, ma allora il ruolo complessivo del CS non sembra sia stato coinvolto. Non sembrerebbe pertanto possibile svolgere paragoni attendibili tra l’attuale situazione e le precedenti crisi, con riferimento al ruolo del CS, se non per individuare quando e come singole attribuzioni presidenziali siano state esercitate in senso espansivo a causa della debolezza delle altre istituzioni e degli altri limiti richiamati.

---

<sup>105</sup> 67° Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York 26-9-2012. Il discorso è reperibile all’indirizzo: [http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/IT\\_en\\_1.pdf](http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/IT_en_1.pdf).

<sup>106</sup> In questo senso, si è argomentato che Pertini e Scalfaro, in particolare, abbiano «utilizzato vie e mezzi molto simili a quelli indicati da Bracci», ELIA, *La “lettera” di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, cit., 275.

<sup>107</sup> Si pensi, solo a titolo esemplificativo, ai “governi del Presidente” di Pertini e alle modalità di gestione delle crisi di governo da parte di questo Presidente (peraltro, sotto questo profilo, non andrebbero neppure dimenticati almeno gli “incarichi vincolati” di Saragat e, ancor prima, il primo governo “del Presidente”, quello di Pella, o la formazione degli esecutivi successivamente alle elezioni del 1953 da parte di Einaudi e la nomina di Tambroni da parte di Gronchi), la gestione della crisi dei controllori di volo nel 1979 sempre da parte di Pertini, la nomina di Gorla da parte di Cossiga anche per fronteggiare la crisi del Golfo Persico, la formazione dei governi Ciampi e Dini sotto la presidenza Scalfaro, lo scioglimento dell’XI legislatura, i rifiuti di emanazione di d.l. da parte di vari presidenti richiamati nella lettera del CS Napolitano al Presidente del consiglio Berlusconi del 6-2-2009, i forti interventi in politica estera da parte di Einaudi con Trieste, Saragat, il ruolo di Ciampi nella crisi irachena, con particolare riferimento alla presidenza del Consiglio Supremo di Difesa, ecc. Per tutti questi episodi di crisi nei quali si vengono ad evidenziare specifici poteri presidenziali, cfr. ad es. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, cit.; GHISALBERTI, *Storia costituzionale d’Italia 1848/1994*, cit.; BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit.; MAMMARELLA - CACACE, *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, 2011

D'altronde, la crisi "genuina" attuale sembra in grado di dare conferma a quanto rilevato dalla dottrina e cioè che nel nostro ordinamento costituzionale vigente vi è spazio solo per rimedi ordinari per affrontare le situazioni di squilibrio e non sono viceversa ammissibili soluzioni *extra ordinem*<sup>108</sup>. In questa prospettiva, ad esempio, si potrebbero leggere alcuni recenti interventi della Corte costituzionale che ha respinto la tesi erariale secondo cui l'attuale situazione di estrema crisi legittimerebbe una deroga temporanea alle regole costituzionali (di distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni)<sup>109</sup>.

Da un lato, infatti, il principale strumento finora utilizzato è costituito dalla decretazione d'urgenza<sup>110</sup>, forse coerentemente

---

<sup>108</sup> Ma *contra* cfr. ad es. C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, cit. nonché ID., voce *Decreto-legge*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, par. 18, il quale peraltro fa riferimento ad una particolare crisi di sistema, cioè quella nella quale i principali organi costituzionali (in particolare, Camere e Corte costituzionale) non sono in grado di operare, legittimandosi così l'intervento del Capo dello Stato.

<sup>109</sup> Corte cost., sentt. nn. 148 e 151 del 2012, rispettivamente ai parr. 3 e 4 dei considerati in diritto. Sebbene l'argomentazione concerne specificamente le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali e l'inesistenza di norme costituzionali che legittimino deroghe alle prime, sembra che possa valere anche a garanzia delle altre disposizioni costituzionali, tanto che la Corte conclude, nella seconda decisione, con un'affermazione alquanto perentoria e generale secondo cui «lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sent. n. 151/2012, par. 4, considerato in diritto). Tali argomenti sono particolarmente significativi se si tiene conto che sono serviti a respingere la tesi della difesa erariale secondo cui il governo, attraverso la decretazione d'urgenza, avrebbe legittimamente potuto derogare a specifiche disposizioni costituzionali in forza della necessità di far fronte a difficoltà economiche del nostro Paese di tale gravità da mettere a repentaglio la sua stessa esistenza e da consentire, perciò, una deroga temporanea alle regole costituzionali, invocando, a sostegno di tale tesi, i principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54).

<sup>110</sup> Cfr. specificamente i d.l. nn. 225/2010, 70/2011, 111/2011, 201/2011, 1/2012, 5/2012, 16/2012, 29/2012, 52/2012, 73/2012, 83/2012, 87/2012, 95/2012, 158/2012.

con il disegno originario dell'art. 77, Cost., il quale non sembrerebbe attribuire alcuna competenza al governo ad adottare atti aventi forza di legge, ma parrebbe limitarsi a prevedere le conseguenze giuridiche nell'eventualità che esso li adotti, quando ricorra una situazione eccezionale, che non coincide necessariamente con un pericolo per l'esistenza stessa dello stato<sup>111</sup>; dall'altro, sia la dottrina<sup>112</sup> che le istituzioni, quasi unanimemente, hanno riconosciuto che le soluzioni offerte - soprattutto con riferimento alla caduta del governo Berlusconi IV e alla formazione del governo Monti<sup>113</sup> -, seppur con «soluzioni di governo fuori degli schemi tradizionali»<sup>114</sup>, risultino pienamente conformi al dettato costituzionale.

La stessa Presidenza della Repubblica, in un recente comunicato ufficiale, riconosce che il frequente ricorso alla decretazione d'urgenza - nonché l'uso ripetuto di un altro "ordinario" strumento costituzionale, quale la posizione della questione di fiducia, del quale, nell'attuale situazione di crisi, non è dato distinguere nettamente le finalità "tecniche" da quelle di ricompattamento della maggioranza - è connesso e legittimato dal dover «affrontare emergenze e urgenze senza precedenti»<sup>115</sup>.

L'utilizzo di "ordinari" strumenti per affrontare la crisi, come riconosciuto dalla dottrina e dallo stesso CS, risulta forse ancor più significativo se si considera quell'improvvida giurisprudenza costituzionale che sembrerebbe aver ammesso (con riferimento ad altre problematiche, però) l'esistenza del principio *salus rei publicae, suprema lex esto*<sup>116</sup>.

Nell'affrontare l'attuale situazione di crisi, allora, non sembra che possa sostenersi che, dal punto di vista della legalità

---

<sup>111</sup> C. ESPOSITO, voce *Decreto-legge*, cit., 831 ss.

<sup>112</sup> Cfr. da ultimo OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, cit., 239 ss.

<sup>113</sup> Su cui ampiamente MACCABIANI - FRAU - TIRA, *Dalla crisi del IV governo Berlusconi alla formazione del I governo Monti*, cit. In generale, sulla prassi nella gestione delle crisi di governo, cfr. ampiamente CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 2011, 119 ss.

<sup>114</sup> Discorso CS del 20-12-2011.

<sup>115</sup> Presidenza della Repubblica, Comunicato dell'8-8-2012, reperibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)

<sup>116</sup> Cfr. Corte cost. decisioni nn. 40/2012, 4/2012, 3/2012, 106/2009, 230/2008 e 86/1977.

costituzionale<sup>117</sup>, il CS abbia agito come un reggitore dello stato, sostituendosi ai legittimi titolari dell'indirizzo politico, attraverso poteri sostanzialmente *extra ordinem*.

## 7. Crisi e presidente della Repubblica

Resta allora ancora da rispondere alla domanda iniziale: che relazione allora sussiste tra l'attuale crisi e il CS se, secondo il ragionamento che si è tentato di seguire, questo organo sembra riuscito a affrontarla usando poteri che normalmente la Costituzione gli attribuisce? Cosa c'è insomma di interessante nella relazione tra CS e crisi?

La 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 CS e la stessa dottrina, negli anni più recenti, ha sempre più insistentemente sottolineato la capacità di intervento del CS nel circuito dell'indirizzo politico<sup>118</sup>, distaccandosi progressivamente dalla vulgata del garante imparziale. Da ciò né è derivato un'estensione dei poteri - codificati e sempre esistiti, ma sterilizzati dai fattori prima richiamati (*supra* par. 5) - del CS.

La crisi, si vuole dire, non ha inciso *direttamente sul CS*, venendo a farne un reggitore dello stato, una sorta cioè di dittatura commissaria (se non addirittura sovrana), ma ha viceversa operato *direttamente sui limiti* (vd. *supra* par. 5) che tradizionalmente hanno operato per contenerne i poteri e il ruolo disegnati in Costituzione, permettendo al primo di manifestare tutte le potenzialità che ad esso quest'ultima gli riconosce. Se si vuole dire in modo diverso, si può anche sostenere che la Costituzione abbia sì previsto un'ipotesi generale di emergenza, ma che essa corrisponda semplicemente ad uno dei modi di espressione del modello ordinario (e non *extra ordinem*) di

---

<sup>117</sup> Forse diverso discorso potrebbe farsi dal punto di vista più strettamente politico.

<sup>118</sup> Cfr. *supra* nota 28.

governo, con un CS in grado di esprimere più efficacemente il suo ruolo.

Questa sua sovraesposizione ha spinto il CS a rafforzare il canale della rappresentatività, quello su cui in ultima istanza sembra fondarsi il suo potere (vd. *supra* par. 5, lett E), emergendo così un moltiplicarsi quasi parossistico delle esternazioni, le quali si caratterizzano negli ultimi tempi (dato probabilmente estremamente significativo) per le motivazioni e le ragioni che vengono fornite alle scelte e alle azioni compiute<sup>119</sup> e dunque, in definitiva, per la ricerca, da parte del CS, di «conforto, appoggio, condivisione»<sup>120</sup> delle altre istituzioni e dell'opinione pubblica.

Se è corretto quanto argomentato nelle precedenti pagine, il carattere, quasi duale, che viene ad assumere la forma di governo in Italia, non sembra porsi in contrasto con il dettato costituzionale<sup>121</sup>, risultandone una delle sue possibili espressioni. Esso inoltre è riconducibile e legato a doppio filo con il carattere repubblicano del nostro Stato e alla sua forma parlamentare.

Restando nell'ambito di sistemi *democratici* dotati di *costituzioni in senso moderno*, cioè di sistemi dove nessun potere può porsi al di sopra degli altri e tutti sono regolati dal diritto, è solo nell'ambito delle *repubbliche* che è pensabile una manifestazione dualista del governo *parlamentare* (in modo stabile, secondo il modello francese post 1962; come possibile espressione del sistema in tempo di crisi, secondo la nostra Costituzione). Nelle monarchie, infatti, dove il re non è più Sovrano (e se lo fosse non ci troveremmo in un sistema dotato di una costituzione in senso moderno), egli non è assolutamente più

---

<sup>119</sup> Su tale dato insiste BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, cit.

<sup>120</sup> Cfr. FUSARO, *Un Presidente contropotere d'influenza*, cit., 204.

<sup>121</sup> Così ad es. G. ZAGREBELSKY, *La democrazia senza i partiti*, in *La Repubblica* del 12-12-2011, p. 1, il quale ritiene che nessuna rottura della legalità costituzionale formale si è verificata, anche se sono emersi delicati problemi con riferimento alla sostanza costituzionale, sotto il profilo della democrazia. In senso analogo, cfr. DE SIERVO, *Ma non è la Terza Repubblica*, in *La Repubblica* del 15-12-2011, p. 1; ONIDA, *Nessuna emergenza costituzionale, anche con il «governo dei tecnici»*, cit. Viceversa ritiene che vi sia stata una sospensione delle regole costituzionali: E. GALLI DELLA LOGGIA, *Stato d'eccezione, ma non se ne parla*, in *Corriere della Sera* del 12-12-2011, p. 1; ma già prima, in senso dubitativo: OLIVETTI, *La Costituzione, i diversi ruoli giocati dal capo dello Stato. Quel «motore di riserva»*, in *Avvenire* del 4-12-2012, p. 1.

in grado di esercitare effettivamente alcun potere, che è tutto transitato nel circuito rappresentativo (parlamento-governo), anche in caso di estrema necessità<sup>122</sup>.

In definitiva, la crisi attuale in Italia ha svolto un fondamentale ruolo conoscitivo, secondo il suo originario significato etimologico di situazione in grado di separare, discernere e permettere di valutare la verità: «le crisi sgombrano il terreno»<sup>123</sup> e fanno emergere la nuda realtà. Potremo allora concludere ripetendo quanto sostenuto – con intendimenti del tutto diversi, se non proprio opposti, a quelli di questo scritto – da Schmitt nell'affrontare il tema dello stato di eccezione: «l'eccezione è più interessante del caso normale» poiché «quest'ultimo non prova nulla, l'eccezione prova tutto; non solo essa conferma la regola: la regola stessa vive solo nell'eccezione»<sup>124</sup> e la regola in Italia si spera continui ad essere quella della legalità costituzionale.

---

<sup>122</sup> Cfr. ad es. J. EAVES, *Emergency powers and the parliamentary watchdog: Parliament and the executive in Great Britain, 1939-1951*, London, 1957; H.P. LEE, *Emergency powers*, Sydney, 1984; D. BONNER, *Emergency powers in peacetime*, London, 1985.

<sup>123</sup> BURCKHARDT, *Meditazioni sulla storia universale*, cit., 200.

<sup>124</sup> C. SCHMITT, *Le categorie del Politico: saggi di teoria politica*, Bologna, 1981, 41.