

Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica

di Antonio Ruggeri

(Introduzione all'incontro di studio, dall'omonimo titolo,
svoltosi a Messina e Siracusa il 19 e 20 novembre 2010)

SOMMARIO: 1. Alla ricerca delle forme d'incidenza esercitata dal sistema politico-istituzionale sulla conformazione e il rinnovamento del ruolo presidenziale e delle forme d'incidenza esercitate da questo su quello. – 2. Il peso degli *accidents of personality* nella ricostruzione del ruolo presidenziale, il *mix* di *regole* e *regolarità* che ne danno la fisionomia, l'idea di "garanzia" posta a base del suo svolgimento. – 3. Il circolo in cui si immettono il *ruolo* e le *funzioni* del Presidente e gli ostacoli frapposti alla lineare, univoca qualificazione del primo da una prassi fortemente oscillante, che parrebbe denotativa di una sostanziale "doppiezza" del ruolo stesso. – La formula "magica" dell'*allargamento delle funzioni* e la sua problematica attitudine a valere per talune esperienze, non pure però per altre, persino per uno stesso campo di esperienza, sì da mostrarsi dotata di mediocre capacità qualificatoria (l'esempio della gestione delle crisi di governo). – 4. L'allargamento delle funzioni, la varietà degli interventi presidenziali e la loro problematica riconduzione al ruolo di "garanzia", pur in lata e rinnovata accezione. – 5. Se l'infittirsi degli interventi presidenziali si debba al merito di provvedimenti meritevoli della censura presidenziale ovvero al contesto politico tendenzialmente bipolare (in specie, il peculiare significato che è in quest'ultimo da assegnare alla "funzione" di rappresentanza dell'unità nazionale). – 6. Se l'espansione degli interventi presidenziali costituisca una prova di forza ovvero di debolezza del Presidente (in particolare, le indicazioni di vario segno che possono trarsi dall'uso ormai divenuto massiccio delle esternazioni e dichiarazioni di pensiero in genere, ora nel senso della "supplenza" del ruolo presidenziale rispetto a quello degli organi della direzione politica ed ora nel senso di un esercizio viepiù incisivo dei poteri di garanzia). – 7. (Segue) Esemplicazioni: le leggi promulgate con motivazione... *contraria*, quale esito di un "bilanciamento" alle volte però... *squilibrato*, e il problematico, per fondamento e limiti, controllo sugli atti del Governo (in particolare, critica della tesi secondo cui il controllo stesso, secondo modello, non può aversi, nonché della tesi che qualifica tutti gli atti presidenziali come "misti" o "complessi"). – 8. Una prima notazione conclusiva: l'esigenza di ridefinire le modalità espressive della garanzia, ridisegnando alla luce del mutato quadro politico-istituzionale i confini dell'area entro cui si svolge e tenendo, ad ogni buon conto, ferma la distinzione dei ruoli secondo modello, rispettivamente, degli organi della direzione politica e del Presidente, una distinzione peraltro avvalorata dal fatto stesso dei conflitti avutisi tra di essi e portati al giudizio della Corte costituzionale. – 9. L'arma più potente di cui il Presidente dispone: le esternazioni e la loro capacità di produrre *effetti di sistema*, ancorché a prima vista esse appaiano prive di... *effetti giuridici*, e la complessa questione riguardante i modi con cui può essere fatta valere la responsabilità del Presidente, segnatamente quella "diffusa". – 10. Le indicazioni che possono trarsi dall'esercizio dei poteri presidenziali (e, segnatamente, del potere di esternazione) a riguardo della somma questione relativa alla *forza della Costituzione* in rapporto alla *forza della politica*.

1. *Alla ricerca delle forme d'incidenza esercitata dal sistema politico-istituzionale sulla conformazione e il rinnovamento del ruolo presidenziale e delle forme d'incidenza esercitate da questo su quello*

Tornare a fare oggetto di osservazione il ruolo del Presidente della Repubblica è come riguardare l'intero assetto istituzionale da un peculiare, particolarmente illuminante, angolo visuale. Non occorre dire perché; basti solo por mente al fatto che il Presidente viene a contatto con tutti i poteri dello Stato (secondo la loro tradizionale qualificazione¹) e, allo stesso tempo, con la comunità governata (specie, ma non solo, a mezzo delle sue esternazioni). Di tal che, per il modo con cui questi contatti hanno luogo, è possibile stabilire (o, quanto meno, tentare di stabilire) come il Presidente intenda sia la forma di governo che la stessa forma di Stato, quale incidenza complessiva dall'una e dall'altra si abbia per l'esercizio delle competenze che gli sono proprie, vale a dire fin dove queste

¹ Ovviamente, non si tiene qui conto dell'accezione di "potere dello Stato" quale affermata per le peculiari esigenze della giustizia costituzionale, con specifico riguardo ai conflitti interorganici.

ultime possano e debbano spingersi e dove invece arrestarsi all'incontro con le competenze di altri organi o soggetti. È poi anche vero che, le relazioni presupponendo la dualità ovvero la pluralità degli organi o soggetti tra cui si intrattengono, il loro esame offre indicazioni utili circa il modo con cui gli "altri" intendono il ruolo del Presidente e dunque se allo stesso reputino che si mantengano fedeli i singoli atti o comportamenti di volta in volta posti in essere dalla massima carica dello Stato.

Obiettivo dell'incontro di oggi è cogliere i tratti essenziali dei rapporti suddetti, quelli più immediatamente qualificanti ed espressivi, nell'intento di percepire le innovazioni avutesi nell'assetto delle istituzioni per effetto dell'esercizio delle competenze presidenziali e, circolarmente, le innovazioni riscontrabili in queste ultime per effetto della evoluzione determinatasi nella forma di governo e, ancora più a fondo, nella stessa forma di Stato, specie negli ultimi vent'anni, a far data cioè dal terremoto che ha colpito il sistema dei partiti, crollato sotto i colpi delle inchieste giudiziarie, nonché (e prima ancora) dalle vicende che hanno portato alla scomparsa dopo la caduta del muro di Berlino dei partiti ideologicamente connotati.

Ora, diversamente da alcuni Paesi, al nostro vicini per tradizioni e cultura, che hanno conosciuto una pur relativa stabilità e chiarezza di quadro politico, il nostro Paese è a tutt'oggi in attesa che siffatti caratteri si facciano, sia pure in parte, apprezzare. Il quadro è, insomma, come si sa, in movimento, anzi in accentuato movimento, al punto che solo un ingenuo o uno sprovveduto potrebbe sorprendersi se, da un giorno all'altro, dovesse nascere un nuovo soggetto politico ovvero venir meno uno esistente, apparentemente dotato di solidità di struttura e sorretto da larghi consensi².

È chiaro che lo stato di incertezza circa ciò che, anche a breve, potrebbe aversi e che al momento sembra essere imprevedibile non giova all'analisi e, anzi, ne dimostra il carattere prematuro e, forse pure, temerario.

L'obiezione è seria; e, tuttavia, sembra provare troppo ed è, ad ogni buon conto, improduttiva, dal momento che, portata alle sue ultime e conseguenti applicazioni, obbligherebbe a restare legati ai blocchi di partenza, impossibilitati a fare anche solo un passo lungo la via che porta alla meta di una pur approssimativa e nondimeno – si vuol sperare – non disprezzabile ricostruzione dei lineamenti maggiormente marcati e visibili delle relazioni suddette. Lo scopo di quest'incontro di studi non è infatti – di tutta evidenza – quello di far luogo ad una impossibile o, diciamo pure, presuntuosa ricognizione di ogni piega, anche la più nascosta, delle relazioni in parola, nelle loro estremamente varie ed articolate movenze, anche dunque in quelle che già a prima vista sembrano dettate da congiunture del tutto particolari e, con ogni probabilità, difficilmente ripetibili. Lo scopo è piuttosto l'altro di andare alla ricerca delle linee di tendenza e di sviluppo del sistema politico-istituzionale (sempre che di un "sistema" possa appropriatamente parlarsi...³), rivisto dal peculiare (ma illuminante) angolo visuale del ruolo presidenziale e dell'esercizio delle funzioni per il cui tramite esso si rende manifesto. E ciò anche all'ulteriore scopo di tentare di stabilire verso dove va il sistema stesso e, con esso, il Presidente, quale cioè

² Si pensi solo agli effetti, al presente ancora indefiniti nella loro complessiva portata, derivanti dall'uscita dal PdL (ma non pure, ad oggi, dalla maggioranza) di quanti si riconoscono nella linea politica del Presidente della Camera, G. Fini, con la conseguente costituzione di un gruppo a sé presso entrambi i rami del Parlamento.

Il nostro appare dunque essere un bipolarismo "malato" e "anomalo", lacerato da conflitti interni a ciascuno schieramento politico, come si viene dicendo, dagli imprevedibili esiti [la qualifica nei termini suddetti, che peraltro rispecchiano un diffuso sentire, è di E. CHELI, Intervento alla tavola rotonda su *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente*, Brescia 12 dicembre 2008, in AA.VV., *Il Governo sopra tutto*, a cura di A. D'Andrea, Gussago (BS) 2009, 45].

³ Ciò che evoca l'idea di un'armonia tra le sue parti e delle stesse rispetto all'insieme cui esse appartengono, nonché dell'attitudine di quest'ultimo a svolgersi in modo lineare nel tempo, che tuttavia – come si viene dicendo – sembrano ben lungi dal farsi, in una certa misura, apprezzare.

possa essere la meta – sia pure di medio termine – e quanta perciò la strada che resti ancora da percorrere in vista del suo raggiungimento.

2. *Il peso degli accidents of personality nella ricostruzione del ruolo presidenziale, il mix di regole e regolarità che ne danno la fisionomia, l'idea di "garanzia" posta a base del suo svolgimento*

A rendere poi ancora più disagiata l'analisi che ora si avvia è la circostanza per cui un peso invero notevole, per molti addirittura decisivo, in sede di ricostruzione del ruolo svolto dal Presidente è da assegnare agli *accidents of personality*, naturalmente portati ad emergere, alle volte in modo persino prepotente, per effetto del carattere monocratico della carica (è indubbia – come si fa da tempo notare – la maggiore stabilità che tendenzialmente connota l'operare degli organi collegiali, specie laddove – come nel caso della Corte costituzionale – soggetti a graduale rinnovo dei loro componenti⁴).

Ora, non è di qui rimettere in discussione questa diffusa credenza, verificando fino a che punto essa resista ad una riflessione teorica critica di ordine sia storico-politico che dogmatico-ricostruttivo. E basterebbe al riguardo rammentare che in molti ordinamenti proprio il Capo dello Stato si è posto (e si pone) quale punto di unificazione-integrazione e fattore di stabilizzazione del sistema (così è stato per l'istituto monarchico e così è pure oggi, anche in taluni ordinamenti repubblicani afflitti da forti tensioni e non rimosse contraddizioni interne). Il rilievo degli *accidents of personality* rimane, ad ogni buon conto, innegabile: v'è dunque un fondo di verità (anzi, a dirla tutta, *molto di vero*) nell'idea di coloro che hanno declinato al plurale la carica, discorrendo non già del "Presidente" bensì dei "Presidenti" o – secondo una fortunata espressione – degli "uomini del Quirinale"⁵.

Una notazione è però, prima di ogni altra, subito da fare. Ed è che nessuna ricostruzione può, a mia opinione, dirsi compiutamente appagante ove trascuri, per l'un verso, il modello, quale risultante dalle asciutte e laconiche e, in qualche punto, persino reticenti espressioni costituzionali, e, per l'altro verso, l'esperienza, specie laddove si sia venuta a formare lungo un ormai consistente arco temporale. Il rischio, micidiale, insito nella pur suggestiva formula degli "uomini del Quirinale" è proprio quello – al di là delle intenzioni di coloro che se ne sono fatti portatori – di sottostimare il dato positivo portando in primo piano, al suo posto, i dati offerti da una prassi peraltro non poco oscillante e talvolta persino discontinua. È però anche vero che nessun pregio, all'opposto, avrebbe una pur raffinata e sapientemente argomentata ricostruzione che si dedichi a ricami teorici su enunciati (e persino singoli loro frammenti, parole) della Carta, tuttavia considerati in modo avulso da un'esperienza che, malgrado la sua strutturale opacità, ugualmente offre talune, importanti indicazioni circa il ruolo presidenziale e il complessivo contesto istituzionale in cui esso s'inscrive e svolge.

Il vero è che l'edificio ordinamentale è fatto sia di materiali normativi che di materiali fattuali, di esperienza; e i più solidi, da una parte e dall'altra, sono quelli che resistono all'usura del tempo, che dispongono delle basi più profonde, riuscendo ad intrecciarsi – come le radici di una pianta cresciuta e fiorente – gli uni agli altri e, anzi, proprio grazie alla

⁴ In realtà, la tendenziale maggiore stabilità del giudice delle leggi rispetto ad altri organi collegiali (una stabilità che, nondimeno, non esclude anche non infrequenti *revirements* giurisprudenziali) si deve, oltre alla ragione enunciata nel testo, anche (e soprattutto) alla natura "giurisdizionale" (sia pure in peculiare accezione) dell'attività svolta, unitamente al carattere di organo di "chiusura" – come suol dirsi – del sistema che gli è proprio. Ciò che obbliga l'organo stesso, chiamato ad enunciare "verità" di diritto costituzionale giuridicamente incontestabili, a mantenersi – fin dove possibile – costantemente fedele a se stesso (sulla natura della Corte si tornerà, comunque, anche più avanti).

⁵ Il riferimento è, ovviamente, ad A. BALDASSARRE - C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari 1985.

loro reciproca compenetrazione, a rendersi a conti fatti indistinguibili (non si trascuri il “preorientamento” che viene al lettore degli enunciati dalla osservazione dell’esperienza e, allo stesso tempo e circolarmente, all’osservatore dell’esperienza dalla lettura degli enunciati⁶).

Nessuno è in grado di stabilire quanta parte della Costituzione e del diritto costituzionale sia fatta di norme e quanta di esperienza, quanta – piace a me dire – di *regole* e quanta di *regolarità*. Non ho però alcun dubbio che è solo da un *mix* equilibrato, armonico, di entrambi gli ingredienti, delle une e delle altre “regole” (latamente intese), che può venir fuori il prodotto, il diritto costituzionale appunto, nella sua strutturale complessità e varietà di forme espressive.

Per l’aspetto ora considerato ed andando dunque alla ricerca del punto di convergenza di regole e regolarità, laddove cioè *il modello si fa esperienza e l’esperienza modello*⁷, sembra che esso sia rappresentato dalla configurazione del ruolo presidenziale come di “garanzia” del sistema⁸. Fatto si è tuttavia che il termine è caricato – come si sa –

⁶ Si pone al riguardo la cruciale, ad oggi – come si sa – fortemente discussa, questione dell’interpretazione costituzionale, per il modo con cui dato normativo ed esperienza reciprocamente interagiscono e si compongono, riconformandosi senza sosta, nei processi ricostruttivi di senso degli enunciati costituzionali.

⁷ Si evoca ora la somma questione relativa al modo con cui *essere* e *dover essere* stanno l’uno davanti all’altro, con specifico riguardo al piano costituzionale, in particolare se (e fino a che punto) l’uno possa restare distinto dall’altro ovvero si alimentino a vicenda, al punto da porsi l’uno quale parte integrante dell’altro. Al fondo, la questione è la stessa di ciò che intendiamo per Costituzione e diritto costituzionale, termini a riguardo dei quali il confronto teorico è di recente tornato ad accendersi, specie dietro sollecitazione di *Quad. cost.* (v., dunque, in questa *Rivista*, i contributi di R. BIN, *Che cos’è la Costituzione?*, 1/2007, 11 ss.; il mio *Teorie e “usi” della Costituzione*, 3/2007, 519 ss.; G. BOGNETTI, *Cos’è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin*, e O. CHESSA, *Cos’è la Costituzione? La vita del testo*, entrambi nel fasc. 1/2008, rispettivamente, 5 ss. e 41 ss.; infine, A. BARBERA, *Ordinamento costituzionale e carte costituzionali*, 2/2010, 311 ss.).

⁸ Limitando il riferimento alla nostra lett., quale venutasi a formare già all’indomani dell’avvento della Repubblica, doveroso è qui pure il richiamo agli studi pionieristici di S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano 1949, del quale v. quindi le ulteriori precisazioni che sono ne *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, a cura di G. Silvestri, Milano 1985, 17 ss., nonché in S. GALEOTTI – B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig./Disc. Pubbl.*, XI (1996), 417 ss. Tra i molti altri, v. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica Italiana. Note preliminari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss. ed E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in *Studi in onore di L. Elia*, I, Milano 1999, 301 ss.

Si danno, tuttavia, com’è noto, anche altri modi d’intendere il ruolo del Presidente, per quanto alle volte la contrapposizione sia più di nomenclatura che di sostanza. Indicazioni possono aversi da F. PASTORE, *Evoluzione della forma di governo parlamentare e ruolo del Capo dello Stato*, Torino 2003; M. CAVINO, *L’irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano 2008, 59 ss.; R. MANFRELLOTTI, *Le funzioni costituzionali del Capo dello Stato nell’esperienza del sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di M. Scudiero*, III, Napoli 2008, 1205 ss. e, in prospettiva storica, da M. BELLETTI, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova 2008, 347 ss. Ulteriori riferimenti in AA.VV., *La prassi degli organi costituzionali*, a cura di A. Barbera e T.F. Giupponi, in *Ann. dir. cost.*, 2008 (e *ivi*, part., per un quadro di sintesi, C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, 23 ss.); E. CACACE, *La Presidenza della Repubblica nella democrazia bipolare e maggioritaria*, in *Quad. cost.*, 2/2008, 301 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, II, *Dell’organizzazione costituzionale*, Napoli 2009, 569 ss. e, più di recente, A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010, part. il cap. II. Molto diffusa è, ad ogni buon conto, la sensazione che l’organo resti circondato, tanto secondo modello quanto secondo prassi, da “un alone di ambiguità”, per dirla con V. LIPPOLIS e G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli 2007, 74 ss. e, già, G. PITRUZZELLA, *L’ambiguo ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Dir. pubbl.*, 1987, 775 ss.; eccessiva è, però, giudicata questa qualificazione da U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, che preferisce, al pari di altri, discorrere di una naturale duttilità del

di diverse e non poco divergenti valenze, anche da parte di quanti in esso si riconoscono, pur se alle volte non con piena consapevolezza delle stesse. Ed è allora da chiedersi quanti passi in avanti nella ricerca dei connotati concretamente identificanti il ruolo stesso si facciano ove ci si fermi a siffatta qualificazione. Al più concedere, dunque, questa può essere la partenza, di certo non l'arrivo della ricerca stessa, nondimeno bisognosa delle necessarie verifiche proprio alla luce degli svolgimenti alla premessa stessa dati⁹. Solo che nessuno ha ancora ben compreso quale "modello" teorico-astratto sia stato (e seguiti ad essere) assunto a parametro dello studio della figura presidenziale, vale a dire a quale idea di "garanzia" ci si sia rifatti al fine di stabilire se (e fino a che punto) ad essa si siano uniformati i vari Presidenti e i vari atti e comportamenti presidenziali. E, poi, si tratta di un'idea preformata e indipendente dal suo oggetto ovvero di una che si è alimentata (pur senza saperlo...) dall'oggetto stesso, al punto da farsi significativamente e, anzi, risolutivamente impressionare da questo? La "garanzia" costituzionale nasce cioè in una dimensione teorico-astratta ed è quindi calata dall'alto sulla figura presidenziale o, all'opposto, nasce *col* Presidente, *per mezzo* ed *a causa* di questo¹⁰? Fino a che punto si può, insomma, ragionare di un parametro distinto dall'oggetto e da che punto in avanti invece è lo stesso oggetto a farsi parametro?

E ancora: ammesso che si dia uno schema teorico monotipico di "garanzia costituzionale", può ugualmente ammettersi una sua evoluzione che, pur non recidendo le radici da cui saldamente si tiene, porti nondimeno lo schema stesso ad assumere col tempo sembianze via via diverse, esattamente così come una persona che cambia aspetto, alle volte si da rendersi irricognoscibile, col passare degli anni? E, infine, qual è il margine di tolleranza di una evoluzione siffatta, come cioè riconoscere ciò che è nella continuità e ciò che invece si pone nel segno della discontinuità?

3. Il circolo in cui si immettono il ruolo e le funzioni del Presidente e gli ostacoli frapposti alla lineare, univoca qualificazione del primo da una prassi fortemente oscillante, che parrebbe denotativa di una sostanziale "doppiezza" del ruolo stesso. – La formula "magica" dell'allargamento delle funzioni e la sua problematica attitudine a valere per talune esperienze, non pure però per altre, persino per uno stesso campo di esperienza, si da mostrarsi dotata di mediocre capacità qualificatoria (l'esempio della gestione delle crisi di governo)

ruolo in ragione delle complessive esigenze del sistema.

⁹ Qui nuovamente ha modo di farsi apprezzare la circolarità della ricostruzione, gli esiti valutandosi alla luce delle premesse e però queste pure, a loro volta, soggiacendo a verifica alla luce di quelli. A breve, si avrà poi modo di toccare con mano la fecondità di questa impostazione, significativa al piano del metodo prima ancora che a quello degli svolgimenti teorico-dogmatici, ragionando della relazione tra ruolo e funzioni (o atti), la cui essenza si coglie proprio muovendo dall'assunto della mutua condizionalità dei termini costitutivi della relazione stessa.

¹⁰ *Mutatis mutandis*, la cosa può ripetersi per la Corte costituzionale. È poi chiaro che, ritenendosi di poter tenere ferma la diffusa opinione secondo cui entrambi gli organi suddetti sono di "garanzia" (ma v. il diverso avviso di M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, a cura dello stesso M. Luciani e di M. Volpi, Bologna 1997, 11 ss., e, dello stesso, *La funzione di garanzia "politica" del presidente della repubblica*, in AA.VV., *Lo stato della democrazia*, a cura di C. De Fiore, Milano 2003, 135 ss.), palesi essendo le differenze sotto ogni riguardo tra gli stessi, il loro operare evoca due modelli affatto diversi di "garanzia" (si sono variamente intrattenuti sul punto, tra gli altri, G. AZZARITI, *Appunti per una discussione sul Presidente della Repubblica italiana*, in ID., *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazioni dello Stato costituzionale*, Torino 2000, 479 ss., spec. 489 ss.; G. SILVESTRI, nei saggi ora riuniti sotto il titolo *Le garanzie della Repubblica*, Torino 2009, e A. SPADARO, *Storia di un "consolato" di garanzia: il Presidente-garante e la Corte-custode a cinquant'anni dall'inizio dell'attività della Consulta*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, a mia cura, Napoli 2006, 597 ss.). Qui, ovviamente, si dirà unicamente dell'uno.

La circolarità di cui si viene dicendo è la stessa in cui si avvolgono, riconformandosi a vicenda senza sosta, il *ruolo* e le *funzioni* (e, ulteriormente discendendo, gli *atti* che ne sono espressione). Per un verso, il ruolo si pone quale la sintesi espressiva o la risultante degli atti e comportamenti in genere, per il modo con cui ciascuno di essi e tutti assieme sono ricostruiti, tanto secondo modello quanto secondo esperienza. Gli stessi atti, poi, di tutta evidenza, si influenzano l'un l'altro, la ricostruzione di ciascuno di essi attingendo, in maggiore o minore misura, da quella degli altri (magari di più da alcuni che da altri, con travasi di esiti ricostruttivi e confronti in genere dei quali si ritiene non potersi fare a meno)¹¹. Per un altro verso, gli atti stessi sono intesi alla luce del ruolo, per come cioè quest'ultimo è visto nei suoi tratti maggiormente identificanti ed espressivi.

Ora, la difficoltà maggiore si ha nel momento in cui dovesse riscontrarsi – come a me pare si debba – che taluni atti sembrano rendere testimonianza di un ruolo caratterizzato in un certo modo ed altri atti invece offrire indicazioni di segno opposto. Persino uno stesso atto – sia come “tipo” che come atto individuo, per il riscontro che se ne ha in occasione della sua concreta adozione – può dare varie e divergenti indicazioni, al punto da dimostrarsi assai problematica la sua qualificazione, l'assegnazione a un certo “posto” piuttosto che ad un altro. La qual cosa, poi, fa da ostacolo al conseguimento di sintesi definitorie apprezzabili, che riescano cioè a dotarsi di una pur relativa capacità evocativa e non si risolvano perciò in meri “contenitori” buoni a tutti gli usi.

Si consideri, ad es., la formula, risalente e tuttavia sempre più diffusa, dell'*allargamento delle funzioni*, di cui si danno ripetute conferme, già dai tempi di Gronchi e via via con Pertini, Cossiga (specie il secondo Cossiga), fino a Scalfaro, Ciampi e, da ultimo, Napolitano. Una formula “magica”, evocativa di plurimi scenari, nondimeno bisognosa ancora di essere spiegata; una formula, dunque, di certo suggestiva ma anche, con pari certezza, non poco concettualmente approssimativa o, diciamo pure, rozza, ove si convenga a riguardo del fatto che essa può adattarsi, a mo' di un vestito fatto su misura, a talune manifestazioni di potere presidenziale e non pure però ad altre, dimostrandosi pertanto dotata di assai mediocre capacità qualificatoria, quanto meno laddove dovesse esibire la pretesa di una sua generalizzata applicazione. Persino con riguardo ad uno stesso campo di esperienza, qual è quello in cui particolarmente elevata è, in potenza, l'attitudine del ruolo presidenziale a lasciare un segno marcato sulle vicende della forma di governo, orientandone gli svolgimenti in un senso piuttosto che in un altro, può assistersi – come invero si è assistito – ad esperienze che parrebbero farsi riportare a diversi, persino opposti, modelli ricostruttivi.

Si pensi alla gestione delle crisi di governo e, in particolare, da un canto, al ruolo svolto dal Presidente in occasione della nascita di un nuovo Governo e, dall'altro canto, al modo con cui è stato esercitato il potere di scioglimento anticipato delle Camere¹².

Un tempo l'area entro cui poteva farsi valere la “forza politica” – per riprendere un'espressione cara al mio Maestro¹³ – del Presidente era particolarmente estesa per ciò che riguardava il conferimento dell'incarico relativo alla formazione del Governo, un'area dunque ancora più vasta di quella entro cui aveva modo di affermarsi il potere

¹¹ Rileva al riguardo la maggiore contiguità di taluni atti rispetto ad altri: si pensi, ad es., ai controlli, rispettivamente, sulle leggi in sede di promulgazione e sugli atti del Governo in sede di emanazione, a giudizio di molti studiosi componenti uno stesso “insieme”, distinto da altri in cui si immettono atti presidenziali diversi.

¹² Riferimenti in S. MERLINI, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quad. cost.*, 3/2008, 605 ss.; A. REPOSO, *Il potere presidenziale della crisi nel quadro bipolare*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, II, cit., 665 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca*, cit., 573; altra dottrina, più avanti.

¹³ Di T. MARTINES v. almeno il suo “classico” *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, ora in *Opere*, I, Milano 2000 (con specifico riguardo alla “forza politica” del Presidente, v. spec. 171 ss. e 193 ss.).

presidenziale di scioglimento (non si pensi solo ai casi più vistosi, quali i “mandati vincolati” di Saragat o i “Governi del Presidente”, a più ondate e sotto più Presidenti venuti a formazione; si pensi, in generale, al margine considerevole di manovra concesso a tutti i Presidenti da un sistema di partiti e da regole ad esso congeniali ed esse pure di fattura politica, che hanno caricato di plurime e tuttavia significative valenze il conferimento dell’incarico).

Mutato il quadro politico, mutata risulta altresì la “forza politica” suddetta; e così le consultazioni (anche quelle di nuovo conio, c.d. di “schieramento”) e lo stesso incarico hanno assistito ad un complessivo loro scadimento di significato, ampiamente rilevato in letteratura, nel mentre il potere di scioglimento – specie in talune congiunture – ha seguito a disporre di margini consistenti di manovra¹⁴. Il vero è, però, che gli atti cui si fa ora cenno, ancorché non di rado partecipi di comuni vicende, esibiscono tratti strutturali e funzionali non poco diversi, sì da mostrare il carattere sia pure in parte forzoso, per l’aspetto ora considerato, del loro accostamento. L’incarico prima e le nomine poi dei membri del Governo hanno infatti, secondo modello, un vincolo stringente di scopo, fatto palese dalla lapidaria prescrizione contenuta nel primo comma dell’art. 94. Di contro, lo scioglimento non appare – perlomeno *secundum verba* – dettato da una sola ragione costituzionale; e, peraltro, l’apertura della trama costituzionale ha consentito l’affermarsi di esperienze plurime, tutte appunto ritenute idonee a farsi riportare entro l’accogliente formula della Carta. Quando pure, poi, talune di esse sono state fortemente discusse, hanno ugualmente potuto vantare il sostegno di accreditate e risalenti ricostruzioni teoriche, sì da fugare il sospetto che abbiano mirato ad ottenere quella legittimazione *ex post* di cui erano originariamente prive.

Si rammenti, ad es., il singolare scioglimento operato da Scalfaro nel ’94¹⁵, da molti considerato in opposizione con un largo schieramento di forze politiche (anche eterogenee) rappresentato in Parlamento: con ogni verosimiglianza, proprio il caso più emblematico di quello “scioglimento-sanzione” immaginato da una sensibile ma, forse, eccessivamente astratta teorizzazione. La peculiare congiuntura in cui è maturata la decisione di farvi luogo (a ridosso dell’avvio di “tangentopoli” e della conseguente riforma elettorale) ha ugualmente dato modo all’iniziativa presidenziale di addurre a propria giustificazione l’esigenza di una verifica della rappresentatività degli eletti, in conseguenza di eventi non solo politicamente ma anche giuridicamente rilevanti.

Certo si è, nondimeno, che con la polarizzazione del quadro politico, pur se ad oggi gravata dell’ipoteca di imprevedibili e rapidi sviluppi idonei a portare ad una complessiva ridefinizione del quadro stesso, ha sempre di più preso piede (specie in ambienti politici ma anche presso non isolate dottrine) l’idea che a seguito della presentazione delle dimissioni da parte di un Governo sostanzialmente dotato di (una pur parziale o relativa ma significativa) investitura popolare non resti altro che l’appello al popolo. È vero che l’idea stessa è stata (e, forse, è) contrastata da Presidenti legati all’antico dogma dello scioglimento quale *extrema ratio* per crisi non altrimenti risolvibili (sopra tutti, forse, Scalfaro); e, tuttavia, mentre un tempo questo schema non veniva neppure discusso, ritenendosi sussistente una sorta di gerarchia temporale ed assiologica che dava naturalmente la precedenza ai tentativi di far riassorbire la crisi (col ritiro delle dimissioni

¹⁴ Indicazioni sulla prassi in C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente del potere di scioglimento delle Camere*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 129 ss.; M. TIMIANI, *Il potere di scioglimento nel sistema bipolare: considerazioni “sotto dettatura” della prassi*, in *Quad. cost.*, 2/2008, 319 ss. e, pure *ivi*, S. LEONE, *Sugli automatismi in tema di scioglimento anticipato delle Camere*, 339 ss.; B. BARBISAN, *Scioglimento delle Camere e forma di governo*, in AA.VV., *I mutamenti della forma di governo. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Roma 2008, 319 ss.; P.L. PETRILLO, *L’ultimo tentativo: il Presidente Napolitano e il potere di scioglimento delle Camere*, in *Rass. parl.*, 2/2008, 427 ss.

¹⁵ ... fatto oggetto di numerosi e varî commenti (per tutti, C. DE FIORES, *La travagliata fine dell’XI legislatura*, in *Giur. cost.*, 1994, 1479 ss.).

e/o col rinnovo della fiducia al Governo dimissionario) ovvero di dar vita ad un nuovo Governo, quale che fosse il colore politico della maggioranza su cui poggiava, rispetto alla soluzione traumatica dell'anticipata chiusura della legislatura¹⁶, oggi di contro – alla luce delle esperienze maturate negli anni a noi più vicini – quest'ordine non è più considerato immutabile, indiscutibile.

Non posso in questa sede indugiare ulteriormente sul punto, che sarà fatto oggetto di approfondimento da altra, sensibile dottrina, che dispone di conoscenze della materia che vanno ben oltre le mie¹⁷. Mi limito solo a segnalare il carattere fluido dell'esperienza che, con specifico riguardo a questa causa di scioglimento (di sicuro, la principale, se non pure appunto la sola), esibisce talune, anche vistose, oscillazioni interne, pur se minori per ampiezza a quelle di un tempo. Basti solo considerare il fatto che la formazione di un nuovo Governo, in passato – come si è rammentato – giudicata incondizionatamente possibile, sempre che ovviamente il Governo stesso potesse beneficiare dell'appoggio della maggioranza parlamentare¹⁸, e, anzi, pur sempre preferibile rispetto alla misura dello scioglimento, è stata negli anni a noi più vicini ammessa unicamente in quanto idonea a prendere corpo in seno alla stessa maggioranza di partenza¹⁹; il che, a quanto pare, vale come dire che, in presenza di consistenti alterazioni strutturali che investano la coalizione di governo (e, dunque, la "formula politica" cui essa dia luogo) e/o di parimenti sostanziali mutamenti riguardanti l'indirizzo politico²⁰ non resterebbe che andare diritto al voto, alla verifica della consonanza politica tra elettori ed eletti: come suol dirsi, della rappresentatività dei rappresentanti²¹.

¹⁶ Riferimenti a questa nota opinione sono in C. DE FIORES, *Sulla natura polivalente*, cit., 139 ss.

¹⁷ Rinvio sul punto alla relazione a quest'incontro di P. COSTANZO.

¹⁸ In realtà, si è persino consentito – come si sa – di far luogo a Governi di combattimento, al solo fine di pervenire senza indugio a nuove elezioni. La regola (o, meglio, la *regolarità*, interpretativa ed applicativa dell'art. 94) è tuttavia stata a lungo nel senso della possibile (ed anzi preferibile) nascita di un nuovo Governo sorretto da qualsivoglia maggioranza; e ancora oggi, come si viene dicendo, molti seguitano a pensarla così, appellandosi ad una sorta di "neutralità" del dettato costituzionale davanti al farsi e disfarsi di Governi e maggioranze. Ciò che però – come si è tentato di mostrare in tempi ormai risalenti e, perciò, non sospetti... (v., volendo, i miei *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano 1990, e *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Pol. dir.*, 1/2000, 27 ss., nonché in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di L. Ventura, Torino 2001, 33 ss.) – non appare in tutto coerente con una lettura "sistematica" del dettato medesimo, che riporti cioè le formule organizzatorie (artt. 92 ss.) alle formule di valore e, segnatamente, a quell'art. 1 in cui è il fondamento dell'intero ordine repubblicano (v., infatti, quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

¹⁹ Si pensi, ad es., alla nascita del I Governo D'Alema ed alla motivazione nella circostanza data dal Capo dello Stato del proprio operato, nel senso indicato nel testo.

²⁰ In realtà, specie negli ultimi tempi (ma, in parte e per certi versi, anche prima), le vicende relative all'azione di governo, ai suoi fini ed ai modi del loro perseguimento, sembrano avere carattere recessivo rispetto alle questioni di schieramento; è nondimeno chiaro che queste possano avere (ed effettivamente il più delle volte abbiano) una immediata ricaduta su quelle.

²¹ Maggiori ragguagli possono al riguardo aversi dai miei scritti da ultimo cit.; v. pure in argomento il non coincidente punto di vista di R. CHERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli 2006, spec. 335 ss., che nondimeno conviene circa la "inopportunità di un *revirement* radicale dell'indirizzo politico senza una previa consultazione popolare" (338 e 342), mentre si dichiara (345 ss.) favorevole alla sostituzione del Presidente del Consiglio. Anche M. VOLPI, *L'evoluzione del sistema di governo tra Costituzione vigente e prassi presidenzialistica*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, II, cit., 757 ss., spec. 766 ss., è dell'idea che, "nell'ipotesi di una rottura interna alla maggioranza, continua ad essere condivisibile la tesi secondo cui il Presidente della Repubblica dovrebbe valutare la possibilità di formare un governo che ottenga la fiducia delle Camere, *che non risulti in evidente contraddizione con il risultato elettorale*" (782, con richiamo ad un'opinione di L. Ventura; c.vo non testuale). Similmente anche A. SPADARO, *Poteri del Capo dello Stato, forma di governo parlamentare e rischio di "ribaltone"*, in www.forumcostituzionale.it, che si è dichiarato favorevole all'avvicendamento del *Premier*, in caso di crisi, a condizione però che non risulti alterato il "quadro politico-elettorale", salvo nondimeno il caso di formazione di un Governo di transizione, "sostanzialmente di unità nazionale", e, da ultimo, F. D'ADDABBO, *Principio democratico, investitura del Governo, scioglimento delle Camere: esposizione di una tesi non conformista*, in www.forumcostituzionale.it.

Se poi dovesse viepiù consolidarsi il carattere sostanzialmente “diretto” della investitura all’ufficio di Presidente del Consiglio²², unitamente alla precostituzione della formula politica rispetto al fatto elettorale²³, potrebbe ricevere ancora più credito la lettura del già richiamato art. 94 nel suo fare “sistema” con l’art. 1 della Carta, ritenendosi pertanto possibile (ed anzi doveroso) lo scioglimento già all’indomani dell’apertura di una crisi di governo e per effetto immediato e diretto di essa. Lo schema è, insomma, quello stesso “razionalizzato” dall’art. 126 per la dimensione regionale, con specifico riguardo all’eventuale, ancorché altamente improbabile, revoca della fiducia da parte dell’assemblea elettiva²⁴, sempre che ovviamente sia tenuta ferma dallo statuto la soluzione, preferita ma non imposta dalla Carta novellata, dell’elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta²⁵.

Contrario al riconoscimento di un vincolo discendente dalla “formula politica”, invece, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Ann.*, III (2010), 558, nel presupposto che il vincolo stesso sarebbe di mero fatto, non pure normativamente fondato. Quando però il fatto dà voce al valore (democratico) – ciò che, come si viene dicendo, si realizza laddove la “formula” in parola è *con sicurezza* precostituita rispetto alla prova elettorale e da questa quindi avallata – a me pare che non si possa negare che il vincolo suddetto abbia basi normative (addirittura in un principio fondamentale dell’ordinamento), nel quadro di una ricostruzione della Costituzione come “sistema”, che porti dunque a rivedere gli enunciati di natura organizzatoria alla luce degli enunciati di valore. Ammettere il superamento della “formula politica” in occasione di crisi di governo sopravvenute al fatto elettorale può alimentare operazioni di trasformismo politico che, forse, potranno anche considerarsi consentite in base ai disposti degli artt. 92 e 94 cost., isolatamente considerati, non pure però, a mia opinione, in base alle norme di valore della Carta, e segnatamente a quel valore democratico che dà senso, un senso reale e non meramente di facciata, alle espressioni di voto del corpo elettorale. Ed è dunque da chiedersi se preservare la legislatura – costi quel che costi – debba essere la cura principale (diciamo pure, una sorta di chiodo fisso) del Capo dello Stato, come invero parrebbe esser stato (e seguire ad essere), così come, da una prospettiva più ampia, è da chiedersi se seguire stancamente a ripetere ed a fare utilizzo di taluni schemi teorici ispirati al pur innegabile principio della salvaguardia dell’autonomia delle istituzioni e della politica renda davvero un servizio a queste ultime, laddove di contro certe manifestazioni di trasformismo politico, purtroppo assai di frequente riscontrabili, portano unicamente ad aggravare la disaffezione e la sfiducia dei cittadini nei riguardi dei governanti ed a rendere perciò sempre più marcato lo scollamento dei partiti dalla società cui pure appartengono (su quest’ultimo punto, si è, ancora da ultimo, tornati a discutere animatamente in occasione delle *III Jornadas internacionales de derecho constitucional su Nuevas dimensiones de la participación política*, Segovia y La Granja 30 settembre-1 ottobre 2010).

²² E ciò – si badi – indipendentemente dalla previsione contenuta nella legge n. 270 del 2005 in merito alla indicazione al momento del voto dell’“unico capo della coalizione”. Come mi è stata infatti offerta l’opportunità di osservare nei miei scritti da ultimo citt. e torna utile qui confermare, ciò che conta è unicamente la tendenza emergente, per il tramite di canoni convenzionali, dal sistema politico, tanto più laddove i canoni stessi dovessero poi avere la forza di radicarsi nel tessuto sociale (e, per ciò pure, in quello giuridico), commutandosi in veri e propri precetti consuetudinari (per quanto siffatta conversione risulti, come si sa, di assai disagiata riscontro e taluno persino si spinga al punto di negare la esistenza stessa delle consuetudini costituzionali).

²³ È importante che si ponga l’accento sulla formula quale tratto identificativo di Governi e maggioranze, prima (e più) ancora che sul *Premier* designato, per quanto la formula stessa possa alle volte venirsi a comporre proprio per effetto della capacità aggregatrice espressa dal *Premier* stesso.

²⁴ Non si trascurino, tuttavia, i casi di mutamento della formula politica resi possibili dal mancato voto politico negativo dell’assemblea stessa. Emblematica, quanto di certo non edificante, al riguardo la vicenda ancora di recente avutasi in Sicilia con la Giunta Lombardo, da ultimo rinnovata, per la quarta volta e di sana pianta, con l’ingresso di “tecnici”, senza passare attraverso la via piana della formale apertura della crisi (che, naturalmente, avrebbe portato diritto allo scioglimento, essendo il Presidente eletto a suffragio diretto) e, dunque, sorretta man mano da maggioranze diverse, espressive di una camaleontica vocazione della politica locale, che in questa Regione ha invero più volte assunto forme esasperate, a dispetto del responso delle urne (sulla vicenda, S. CATALANO, *Il simul stabunt simul cadent nella recente vicenda siciliana*, in www.forumcostituzionale.it).

²⁵ Non è, nondimeno, chi non veda le complessive differenze di “sistema” che rispettivamente connotano la forma di governo nazionale e quelle regionali; e basti solo, al riguardo, il dato per cui, mentre in seno all’una si dà un organo-terzo tra gli opposti schieramenti in campo, come pure tra gli organi della direzione politica, nelle altre di contro il Presidente è uno (anzi, il massimo) degli attori politico-istituzionali, Giunta e Consiglio (o, meglio, le forze politiche in quest’ultimo rappresentate) “fronteggiandosi – secondo la bella immagine di L. PALADIN, *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine 1969, 88 –

Come sempre laddove il modello risulti oggettivamente opaco e bisognoso di farsi mettere a fuoco da un'esperienza idonea ad alimentarlo e a rigenerarlo senza sosta, il radicamento di talune tendenze da quest'ultima vigorosamente espresse dà nuova voce al modello stesso, ora allargandone le potenzialità ed ora però restringendone la portata o, come che sia, rimarcandone talune sue possibili proiezioni, fino a farne un punto fisso di riferimento per le pratiche di là da venire. D'altro canto, le consuetudini interpretative vengono ad esistenza – come si sa – proprio così, dai primi svolgimenti di una esperienza incipiente, inizialmente considerati tra i molti astrattamente possibili (e, comunque, non giuridicamente necessitati), facendosi discendere vincoli alle volte anche molto stringenti per le esperienze successive, riportati quindi al modello e da questo dunque “legittimati”.

Ciò che nondimeno più mi preme ora rilevare, ulteriormente precisando le notazioni da ultimo svolte, è di temere – lo confesso – che molte delle soluzioni patrocinate dalla più attenta e sensibile dottrina in ordine alla gestione delle crisi di governo, come pure più in generale con riguardo alle vicende dell'intera forma di governo, possano risentire in modo eccessivo, per l'uno o per l'altro verso, della non esaltante contingenza politica in atto, rinunciando pertanto in partenza al tentativo di far luogo ad una inusuale, aggiornata, ricostruzione del modello costituzionale che tenga conto dei mutamenti intervenuti nel sistema politico, per quanto lo stesso risulti invero ad oggi alla sofferta ed affannosa ricerca di una sua compiuta e stabile definizione. Certo, il fuoco della questione sta pur sempre là dove si tratta di tenere ad ogni modo distinte talune esperienze espressive di una deriva plebiscitaria che parrebbe ormai essere davvero inarrestabile²⁶ dalle esperienze invece riportabili al valore democratico, in alcune delle sue più dense e genuine manifestazioni. Con questa avvertenza, si può e, a mia opinione, si deve andare avanti nel tentativo suddetto, se si ha a cuore, da un canto, di legare a filo doppio la forma di governo alla forma di Stato, rileggendo le formule specificamente riguardanti la prima nella più ampia cornice segnata dalle formule relative alla seconda, e, da un altro canto, di non riproporre letture del dettato costituzionale pur finemente argomentate ma ormai inesorabilmente invecchiate, siccome adeguate ad un contesto ormai superato²⁷.

senza intermediari”.

Sulla forma di governo regionale, di recente e per tutti, v. N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria. Il parlamentarismo iper-razionalizzato e l'autonomia statutaria*, Napoli 2010; A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli 2010; S. CATALANO, *La “presunzione di consonanza”. Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano 2010; M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 578 ss.

²⁶ Il punto è – come si sa – diffusamente rilevato [per tutti, G. SILVESTRI, *Popolo, populismo e sovranità. Riflessioni su alcuni aspetti dei rapporti tra costituzionalismo e democrazia*, e A. SPADARO, *Costituzionalismo versus populismo. (Sulla cd. deriva populistico-plebiscitaria delle democrazie costituzionali contemporanee)*, entrambi in *Scritti in onore di L. Carllassare*, cit., V, sez. prima, *Della democrazia e delle sue dinamiche*, rispettivamente 1991 ss. e 2007 ss.].

²⁷ Diversamente da ciò che opina M. LUCIANI, *op. ult. cit.*, non si tratta dunque di introdurre elementi spuri (quale il riferimento al sistema dei partiti) nella definizione della forma di governo bensì di riconsiderare quest'ultima, in sé e per sé così come nelle sue più espressive movenze, nella cornice più ampia della forma di Stato, alla luce del valore democratico. Non il nudo “fatto”, qualunque fatto, entra dunque a comporre il modello costituzionale (il *sein* facendosi *sollen*) bensì unicamente i fatti idonei a radicarsi nel tessuto sociale e politico, obbligando l'interprete degli enunciati costituzionali a tenerne doverosamente conto a pena di far luogo a ricostruzioni semantiche avulse dai processi storico-politici e perciò viziate da evidente astrattismo. Una lettura dei canoni costituzionali orientata verso i principi della stessa Carta porta perciò non già ad allontanarsi dal testo – timore, questo, dalla dottrina sopra cit. da tempo avvertito –, testo la cui *vis* prescrittiva rimante pertanto integra, bensì a selezionare e privilegiare quei suoi contenuti maggiormente conducenti ai valori, al loro invero alle condizioni oggettive di contesto. E così – per tornare, ancora solo per un momento, alle questioni sopra discusse – è pur sempre il Presidente della Repubblica a nominare il Presidente del Consiglio; solo che in seno al ventaglio delle soluzioni astrattamente possibili non può che darsi spazio a quella in linea col verdetto popolare, sempre che – ovviamente – quest'ultimo si renda nitidamente visibile, ricongiungendo pertanto l'art. 92 all'art. 1; ciò che offre la migliore garanzia che il Governo potrà quindi riscuotere la fiducia prescritta dall'art. 94. E, ancora, è sempre il Presidente della

4. L'allargamento delle funzioni, la varietà degli interventi presidenziali e la loro problematica riconduzione al ruolo di "garanzia", pur in lata e rinnovata accezione

Una osservazione a volo d'uccello delle presidenze via via succedutesi, fino a quella in corso al momento in cui ha luogo l'incontro di oggi, mi porta a dire che l'allargamento delle funzioni, di cui stiamo discutendo, ha alla sua base anche una ragione alla quale forse non si è ancora prestata la dovuta attenzione. Ed è che i casi della vita, col modo originale ed imprevedibile con cui molte volte si presentano, unitamente ai contesti in cui essi s'inscrivono ed essi pure soggetti a non pochi, sensibili mutamenti, hanno fatto sì che praticamente ogni Presidente si è trovato ad assumere iniziative almeno in parte inusuali. Il catalogo degli interventi presidenziali si è, cioè, via via arricchito di nuovi esemplari, che hanno potuto quindi offrirsi quale punto di riferimento per successive vicende: diciamo, quale risorsa sempre spendibile, in virtù del precedente ormai attecchito nel terreno delle esperienze istituzionali²⁸. È vero che alcuni precedenti hanno avuto vita corta: come fuochi improvvisi si sono subito spenti al primo soffio di vento, al punto che è da chiedersi se sia il caso di insistere ulteriormente sopra di essi, evocandoli alla memoria (penso, ad es., per tutti, alla singolare lettura dell'art. 59, in merito alla nomina dei senatori a vita, patrocinata da quello che forse è stato il Presidente più amato, S. Pertini²⁹, al quale, proprio per ciò, è stato perdonato il supposto errore interpretativo, tale perlomeno ritenuto dalla più diffusa ed accreditata opinione). Eppure, come armi non usate e tuttavia sempre cariche, stanno lì, nell'arsenale presidenziale, pronte ad offrirsi all'uso ove se ne palesi la necessità o, comunque, l'utilità³⁰.

Dalla prospettiva ora adottata, può dirsi che l'allargamento è insito nel fatto stesso della varietà delle "tecniche decisorie" – per riprendere, adattandola, un'espressione abitualmente riservata all'altro organo supremo di garanzia, la Corte costituzionale –, le quali poi sono incoraggiate a formarsi, a un tempo, sia dalla accentuata apertura e duttile struttura del linguaggio costituzionale e sia dalla mutevolezza delle contingenze, unitamente ad alcuni connotati peculiari di queste ultime, nonché (e soprattutto) dal bisogno di disporre di strumenti sempre più adeguati alle contingenze stesse ed alle esigenze particolarmente pressanti di bilanciamento tra beni costituzionalmente protetti da esse espresse. E, invero, non poche volte l'intraprendenza presidenziale sembra aver assunto – discutibilmente – le forme di una anomala "supplenza", ancorché dallo stesso Presidente "non richiesta e non gradita", per far luogo ancora una volta ad un'espressione cara all'altro organo supremo di garanzia. In tal modo, peraltro, un'originaria torsione esibita dal "sistema" e dovuta a spinte interne allo stesso impresse dagli organi della direzione politica ha ricevuto un'ulteriore accelerazione per mano del Presidente, al di là delle ragioni (buone o cattive) addotte a sua giustificazione. Ogni medaglia ha però il suo rovescio; e l'estensione del ventaglio degli interventi presidenziali può apparire rivelatrice di un modo nuovo, maggiormente incisivo in ragione del mutato contesto politico-

Repubblica a sciogliere le Camere: ancora una volta, laddove lo stesso si imponga allo scopo di dar voce al valore democratico.

Non il fatto *ut sic*, ma il fatto rispondente a valore, dà dunque senso, un senso storicamente fondato, alle regole della Carta.

²⁸ Sull'*acquis* presidenziale (con espresso utilizzo della terminologia invalsa per designare l'esperienza comunitaria), v. U. ALLEGRETTI, *Il Presidente della Repubblica*, cit.

²⁹ ... e ripresa da quello che certamente è stato il Presidente più discusso, F. Cossiga.

³⁰ Similmente può dirsi per ciò che attiene all'effetto prodotto dall'accumulo dei precedenti ed alla loro selezione ad opera della Corte costituzionale (sul rilievo dei precedenti nelle esperienze della giustizia costituzionale, v. AA.VV., *Il precedente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, a cura di M. Pedrazza Gorlero, Padova 2008).

istituzionale, di intendere e praticare il ruolo di “garanzia”, restando comunque a questo fedeli.

Ora, non è agevole stabilire quando si è in presenza dell’una e quando dell’altra cosa; la risposta rimanda, di tutta evidenza, ad un parametro esterno agli interventi presidenziali onde darne la retta qualifica, in termini di occupazione degli ambiti riservati alla politica ovvero di legittimo esercizio della funzione di controllo nei riguardi delle manifestazioni di questa, specie di quelle maggiormente debordanti dall’alveo costituzionale. Il riferimento ad un parametro esterno rischia, nondimeno, di ambientare l’analisi in una dimensione teorico-astratta, inadeguata a far cogliere il giusto verso delle vicende fatte oggetto di osservazione. Mi pare tuttavia che una delle questioni di fondo su cui siamo oggi chiamati a confrontarci, forse proprio il *punctum crucis* della nostra riflessione, risulti proprio da ciò, dovendosi sottoporre a scrupolosa verifica l’ipotesi ricostruttiva secondo cui l’allargamento delle funzioni, pur variamente inteso, costituisca la spia di un allontanamento dal ruolo di garanzia, quale disegnato nei suoi tratti di fondo da una risalente e però ancora oggi largamente accreditata dottrina, ovvero attesti un modo nuovo di intendere e praticare il ruolo di garanzia, obbligato a sempre più impegnative prestazioni da un contesto politico-istituzionale (o politico *tout court*) attraversato da molte, ricorrenti tensioni e segnato da non rimosse contraddizioni. E il vero è che se non si scioglie prima il nodo teorico circa ciò che oggi significa, *in nuce*, “garanzia del sistema” non sembra che si possano fare molti passi in avanti nella sistemazione dei materiali offerti dall’esperienza. Un nodo che comunque – tengo qui a precisare – non mi pare che possa essere sciolto partendo da una idea preformata, statica, dotata di generale valenza, della “garanzia” stessa, senza dunque tener conto del fatto che essa può naturalmente evolversi, col mutare complessivo dell’ordinamento: un mutamento cui peraltro lo stesso Presidente concorre, nel “gioco” senza fine che intrattiene con gli altri operatori politico-istituzionali.

Sta di fatto che una delle spie dell’allargamento in parola, nella sua dicotomica prospettazione suddetta, può esser vista nella prassi (o vera e propria consuetudine?) della non rielezione alla carica. Si sa che s’è tentato, specie con Ciampi, di innovare a questa tendenza, senza che tuttavia se ne sia poi fatto nulla, anche per il fermo diniego manifestato dallo stesso interessato. Eppure, come lo stesso Ciampi ha tenuto nella circostanza a mettere in chiaro, forse più banalmente la ragione della (fin qui) mancata rielezione sta nell’età avanzata dei Presidenti eletti, pur con qualche lodevole eccezione (ad es., con Cossiga; ma quest’ultimo era certo l’ultimo dei Presidenti cui avrebbe potuto pensarsi come di un possibile successore di se stesso...) ³¹.

Insomma, quel che sembra ormai provato è che il Presidente ha dato (e dà) modo di poter incidere significativamente sul corso delle vicende politiche ³²: che poi questo lo si

³¹ Cossiga aveva 57 anni al momento della sua elezione (1985), seguito a ruota da Leone (63 anni nel 1971), da Saragat (66 anni nel 1964) e via via da tutti gli altri (cenni biografici sui Presidenti fino a Ciampi possono aversi da M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari 2002, 145 ss., nonché dal sito *on line* del Quirinale).

³² Si pensi, ad es., ad alcune inusuali (e, però, ripetute) dichiarazioni fatte dal Presidente in pendenza dei lavori parlamentari su leggi fortemente discusse (quale, di recente, quella sulle intercettazioni), non essendosi il Capo dello Stato trattenuto dal denunciare i “punti critici” della normativa in cantiere, paventandone in tal modo il suo pressoché certo rinvio, se non puntualmente e sostanzialmente corretta (nel caso ora richiamato, il Presidente si sarebbe spinto fino al punto di fornire indicazioni in merito al calendario dei lavori suddetti, rilevando l’opportunità di dar la precedenza alla manovra finanziaria rispetto alle intercettazioni, in vista della chiusura estiva delle Camere).

Ancora più rilevante (e gravida di implicazioni politico-istituzionali) la vicenda avutasi in occasione dell’esame al Senato del progetto di legge costituzionale relativo alla sospensione dei processi nei confronti delle più alte cariche dello Stato, che ha visto il Capo dello Stato assumere l’iniziativa di indirizzare una dura lettera al presidente della Commissione Affari Costituzionali del Senato stesso con la quale venivano manifestate “profonde perplessità” circa la scelta fatta di estendere allo stesso Presidente della Repubblica la previsione della misura della sospensione suddetta. Perplessità fondate sulla circostanza che essa

voglia chiamare come un modo originale di fare politica, invadendo gli ambiti rimessi agli organi che ne dovrebbero essere gli esclusivi artefici, ovvero come un modo di esercitare il controllo sulla politica stessa³³, è questione meritevole della massima considerazione, che nondimeno conferma il ruolo di prima grandezza esercitato dal Presidente nel sistema.

5. *Se l'infittirsi degli interventi presidenziali si debba al merito di provvedimenti meritevoli della censura presidenziale ovvero al contesto politico tendenzialmente bipolare (in ispecie, il peculiare significato che è in quest'ultimo da assegnare alla "funzione" di rappresentanza dell'unità nazionale)*

Due domande vengono poi subito a porsi, a seguito delle notazioni appena fatte.

La prima, in generale riguardante i poteri presidenziali e particolarmente quelli di controllo sulle leggi e gli atti del Governo, è se l'infittirsi degli interventi presidenziali,

avrebbe comportato una incisione a carico della indipendenza dell'organo nell'esercizio delle funzioni, risultando pertanto la previsione in parola "viziata da palese irragionevolezza" (per un primo commento, S. SPINELLI, *Il Presidente della Repubblica e il lodo Alfano*, in www.forumcostituzionale.it). A distanza di qualche giorno, di ritorno da un viaggio in Cina, appresa l'intenzione di esponenti del PdL di emendare il progetto in cantiere prevedendo l'automatica sospensione già prevista dal "lodo Alfano" caducato dalla Corte nel 2009, il Presidente ha tenuto a dichiarare che, in quella versione, la legge era stata da lui promulgata e che, perciò, l'emendamento ora prefigurato si muoveva nella medesima direzione (dando così ad intendere che, *perlomeno per quest'aspetto*, non avrebbe avuto un domani nulla da eccepire).

Ora, senza entrare, perlomeno in questa sede, nel merito della questione, è da segnalare la dichiarazione fatta nella lettera suddetta con la quale il Capo dello Stato ha tenuto a precisare, "come già ribadito più volte", esser sua "intenzione rimanere estraneo nel corso dell'esame al merito di decisioni delle Camere, specialmente allorché – come in questo caso – riguardino proposte d'iniziativa parlamentare e di natura costituzionale"; ed è tuttavia da chiedersi se (e fino a che punto) siffatta estraneità possa esser fatta davvero salva in presenza di interventi così incisivi adottati nel pieno svolgimento dei lavori parlamentari. È chiaro che, in via generale, prevenire è meglio di reprimere (sia pure nella forma *soft* del rinvio con richiesta di riesame); resta, però, ugualmente il dubbio (e la preoccupazione) che gli interventi *ex ante* possano tradursi in una sostanziale interferenza nei processi di elaborazione delle decisioni politiche e di produzione normativa. Il fine, insomma, può anche essere buono, mentre è discutibile che lo sia anche il mezzo (giustificato, nella circostanza sopra indicata, l'intervento presidenziale, non considerato quale un'indebita ingerenza nel processo legislativo ma, anzi, espressivo di "leale collaborazione", R. DICKMANN, *Il rinvio alle Camere delle leggi costituzionali. Alcuni spunti di riflessione*, in www.federalismi.it, 21/2010; di contro, giudica "irrituale", ancorché "giustificata, in considerazione dello stato di emergenza costituzionale cui tenta di far fronte", la lettera in parola G. AZZARITI, *Lettere dal Quirinale. La "palese irragionevolezza" della proposta di legge costituzionale sulla sospensione dei processi nei confronti delle alte cariche dello Stato*, in www.costituzionalismo.it).

La prassi, cui si fa ora cenno e che, con Ciampi prima e Napolitano poi, va prendendo sempre più piede (indicazioni in M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, 187 ss.; R. DICKMANN, *Interventi del Presidente della Repubblica tra promulgazione ed emanazione di atti legislativi*, in *Rass. parl.*, 4/2009, 1101 ss. e M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca*, cit., 590 ss.), peraltro, per la sua parte, attesta il sostanziale svilimento del potere di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge, esercitato alle volte con fin troppa generosità e larghezza, solo in parte temperate dal fatto che lo stesso è talora accompagnato dalle esternazioni suddette (sui comunicati "irrituali" del Quirinale, v., nuovamente, G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò, di cui non si può parlare, si deve tacere"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, a cui opinione la pratica in parola costituirebbe uno dei tanti indici della crescente emarginazione delle Camere dai processi di decisione politica). A riguardo del potere in parola, mi limito qui a rinnovare la mia preferenza per la tesi, nella quale da tempo mi riconosco, secondo cui, in occasione del suo esercizio, il Presidente può disporre di un filtro ancora più largo di quello utilizzato in sede di rinvio, in ragione del fatto che i disegni di legge si aprono ad esiti plurimi nel corso delle vicende parlamentari, tra i quali è quello del loro sostanziale rifacimento, oltre che – naturalmente – del loro stesso abbandono; e, tuttavia, qui nuovamente un controllo può e deve esser fatto, sia pure – volendo – per i soli casi di macroscopica violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento, restando altresì incomprensibile il riconoscimento del potere presidenziale.

³³ ... senza, peraltro, escludere che, a seconda delle circostanze, si abbia ora l'uno ed ora l'altro.

rilevanti sia per numero che per capacità d'incidenza, debba essere posto in rapporto a peculiari contingenze politiche, vale a dire al merito di provvedimenti fortemente discussi ed oggettivamente discutibili, a giudizio di molti non di rado in disprezzo di principi fondamentali dell'ordinamento (da quello di eguaglianza agli altri che connotano lo Stato di diritto costituzionale), ovvero se risponda ad un'esigenza complessiva di ordine politico-istituzionale, ad un'esigenza di sistema insomma, che riassume ed emblematicamente esprime i tratti di fondo del quadro politico tendenzialmente bipolare e, con esso, della forma di governo in via di ridefinizione. Come dire che, facendosi naturalmente più accesa la dialettica tra gli opposti schieramenti in campo, viene naturalmente portata a continue sollecitazioni e accelerazioni l'intraprendenza presidenziale, specie a finalità arbitrale. Non a caso, pressoché quotidiana, infaticabile, è l'opera di persuasione svolta dal Presidente nei riguardi delle forze politiche contrapposte, col richiamo ai valori unificanti che stanno a base dell'intera comunità politica organizzata. In questo quadro, proprio la rappresentanza dell'unità nazionale diventa la "funzione" che più di ogni altra è proiettata in primo piano sulla scena (in realtà, non di una funzione a se stante può e deve propriamente discorrersi bensì di ciò che fa, nella sua essenza, il ruolo del Capo dello Stato, che poi a sua volta prende forma e ottiene verifica per il tramite delle funzioni in genere³⁴). Una unità – si tiene qui a precisare – che nondimeno, per un verso, non va ricercata a tutti i costi, quasi fosse una sorta di chiodo fisso nella mente del Presidente, potendosi (e dovendosi) ugualmente ammettere iniziative di quest'ultimo volte a denunciare deviazioni dal solco costituzionale (e, *per ciò pure*, dallo stesso valore di unità, nella sua più densa, assiologicamente connotata, accezione) di questa o quella parte politica e di questo o quell'organo³⁵; per un altro verso, poi, anche provvedimenti dotati dei più larghi consensi, *bipartisan*, possono sollecitare l'intervento presidenziale ogni qual volta appaiano devianti dal solco stesso. La sola unità che il Presidente deve avere a cuore di salvaguardare e rappresentare è, insomma, quella *secondo Costituzione*; dentro la cornice di quest'ultima, poi, è chiaro che obiettivo primario, costante, di ogni atto o comportamento del Presidente sia il perseguimento dei più larghi consensi nella ricerca delle soluzioni idonee all'ottimale implementazione dei fini-valori costituzionali in ragione delle condizioni complessive di contesto.

D'altro canto, come pure si è fatto osservare da una sensibile dottrina, il Presidente, più che decidere, deve far decidere³⁶. Riconsiderata la cosa dal punto di vista del valore di unità, ciò sta a significare che quest'ultima è unicamente "rappresentata", non già costituita, in sovrana solitudine, dal Presidente. L'unità, infatti, si pone quale un bene-valore che si fa e rinnova senza sosta, che non può dirsi mai interamente compiuto o raggiunto ma che, all'inverso, ha bisogno di prestazioni continue ed adeguate a servirlo offerte da tutti, dagli attori politico-istituzionali per la loro parte, dalla stessa comunità governata per quanto (e non è poco) può e deve da quest'ultima esser fatto.

6. *Se l'espansione degli interventi presidenziali costituisca una prova di forza ovvero di debolezza del Presidente (in particolare, le indicazioni di vario segno che possono trarsi dall'uso ormai divenuto massiccio delle esternazioni e dichiarazioni di pensiero in genere, ora nel senso della "supplenza" del ruolo presidenziale rispetto a*

³⁴ Di "funzione" discorre invece, ancora da ultimo, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, cit., 569, riprendendo peraltro un'indicazione largamente diffusa.

³⁵ In nome ed al servizio dell'unità, insomma, il Presidente può (e deve), quando occorre, "schierarsi".

³⁶ V., part., G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 457 ss., che peraltro si rifà ad un'indicazione già affacciata alla Costituente.

quello degli organi della direzione politica ed ora nel senso di un esercizio viepiù incisivo dei poteri di garanzia)

La seconda domanda rimanda ad una questione per molti versi sfuggente; è infatti da chiedersi se l'espansione dei poteri presidenziali, specie in alcune delle loro espressioni, sia un segno di forza o all'opposto di debolezza, se renda cioè testimonianza di un modo particolarmente incisivo (in qualche caso, addirittura, aggressivo) di agire del Presidente nei riguardi degli operatori politico-istituzionali ovvero se fotografi un Presidente che si sente accerchiato dalla politica negli ambiti suoi propri e che perciò si difende come può dagli attacchi violenti di una politica che manifesta una tendenza formidabile, irresistibile, a debordare dagli argini costituzionali e, dunque, a portare disprezzo ad ogni regola, persino a quelle dalla stessa forgiate a proprio uso e consumo³⁷.

La diffusione a macchia d'olio delle esternazioni e manifestazioni di pensiero in genere del Presidente, nella loro più larga accezione, comprensiva cioè sia di quelle formalizzate in motivazioni inserite in alcuni atti ovvero poste a mo' di appendice degli stessi che (e soprattutto) di quelle informali, veicolate dai mezzi di comunicazione di massa³⁸, riassume in sé e problematicamente esprime il senso profondo della domanda qui lasciata senza risposta.

Proprio le dichiarazioni di pensiero (nella larga accezione sopra data) costituiscono invero lo strumento più impalpabile, difficile da definire, quello da cui è maggiormente arduo desumere indicazioni sia pur relativamente certe a riguardo del ruolo presidenziale e, di riflesso, delle linee di tendenza del sistema.

Da una rapida osservazione delle più salienti esperienze maturate nel corso degli ultimi vent'anni mi vado persuadendo che, alla fin fine, le dichiarazioni, quali che ne siano le modalità (formali e non) e i luoghi di espressione, hanno causa plurima, rispondendo a fini non catalogabili secondo schemi ripetitivi, d'ispirazione formale-astratta: che vi sono, insomma (e in breve), tanto quelle indicative di interventi di "supplenza", quanto le altre a scopo "difensivo" o "garantista", con le quali, più (e prima ancora) che salvaguardare ambiti di competenza riservati ad altri, il Presidente si fa cura di tutelare... *se stesso*, conscio nondimeno del fatto che solo tutelando se stesso può tutelare gli altri, *tutti*, e, con essi, il sistema costituzionale nella sua interezza, conformemente al ruolo di garante che è chiamato ad incarnare³⁹.

Proprio a motivo del carattere per molti versi sfuggente delle dichiarazioni di pensiero del Presidente, è particolarmente arduo stabilire quale sia, secondo modello, la soglia da esse invalicabile. La prassi esibisce una estrema varietà di "gradi" – per dir così

³⁷ Si pone la questione anche G. AZZARITI, nello scritto da ultimo cit.

³⁸ Una puntuale, non omnicomprensiva, sistemazione delle esternazioni presidenziali è in T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 135 ss., ora anche in *Opere*, cit., III, 233 ss. In argomento, v., quindi, M. DOGLIANI, *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 221 ss.; A. PAGE, *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quad. cost.*, 1992, 212 ss.; M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano 1986, della quale v., quindi, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quad. cost.*, 3/2007, 611 ss. Utili indicazioni possono, inoltre, aversi da AA.VV., *"Il caso Cossiga". Capo dello Stato che esterna o privato cittadino che offende?*, a cura di R. Bin-G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Torino 2003; M. TEBALDI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 2005 e, da ultimo, D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei New Media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2/2010, 1921 ss.

³⁹ Analogamente può dirsi – ed è un ulteriore punto di contatto – per la Corte costituzionale, con specifico riguardo alla eventualità che essa si ponga quale parte attiva in un conflitto tra poteri dello Stato: agendo a difesa di se stessa, infatti, la Corte non fa altro che agire per gli altri e, a conti fatti, per la Costituzione. Rimane, nondimeno, la sostanziale differenza costituita dal fatto che solo la Corte è organo di chiusura del sistema, lo stesso Presidente potendo – come si sa – essere a vario titolo giudicato dalla Corte stessa con pronunzie non soggette ad alcuna "impugnazione".

– degli interventi presidenziali; ciò che determina non pochi problemi in sede ricostruttiva. Anche prescindendo da comportamenti inusuali o, diciamo pure, “eccentrici”, quali quelli che hanno caratterizzato gli ultimi due anni della presidenza Cossiga, rimane ugualmente una gamma vistosamente estesa di espressioni di pensiero che, specie nel corso di talune vicende, sembrano problematicamente riportabili entro il pur accogliente “contenitore” costituzionale.

7. (Segue) *Esemplificazioni: le leggi promulgate con motivazione... contraria, quale esito di un “bilanciamento” alle volte però... squilibrato, e il problematico, per fondamento e limiti, controllo sugli atti del Governo (in particolare, critica della tesi secondo cui il controllo stesso, secondo modello, non può aversi, nonché della tesi che qualifica tutti gli atti presidenziali come “misti” o complessi)*

Si pensi, ad es., ai casi di leggi promulgate con motivazione... *contraria*, come mi è venuto di chiamarle in altra occasione⁴⁰. Non discuto qui della opportunità di far seguire l’atto di promulgazione da una “spiegazione” delle ragioni che ne hanno determinato l’adozione⁴¹, per quanto – come si sa – la Carta la motivazione la prescriva unicamente per il caso opposto della non promulgazione (a prima battuta), accompagnata dal rinvio delle leggi alle Camere per un nuovo esame. Si può poi prefigurare l’esistenza di casi in cui l’atto parlamentare meriti i rilievi del Presidente e, ciononostante, il rinvio appaia inopportuno⁴², l’esito della promulgazione risultando pertanto da un “bilanciamento” tra le ragioni del *sì* e quelle del *no*, un “bilanciamento” che – al pari di quelli che prendono forma nelle esperienze di giustizia costituzionale – può talora portare al pur sofferto, occasionale accantonamento di un principio costituzionale per far spazio ad un altro, vale a dire al

⁴⁰ V. i miei *Verso una prassi di leggi promulgate con “motivazione”... contraria?*, e *Ancora un caso di promulgazione con “motivazione”... contraria (a proposito del mancato rinvio della legge sulla sicurezza)*, entrambi in www.forumcostituzionale.it. In argomento, v., quindi, A. PUGIOTTO, “Purché se ne vadano”. *La tutela giurisdizionale (assente o carente) nei meccanismi di allontanamento dello straniero*, relaz. al Convegno AIC su *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Cagliari 16-17 ottobre 2009, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, par. 10; M.E. BUCALO, *La prassi presidenziale in tema di controllo sulle leggi e sugli atti con forza di legge: riflessioni sul sistema delle fonti e sui rapporti fra Presidente della Repubblica, Parlamento e Governo*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2008. La legge parlamentare oggi*, a cura di P. Caretti, Torino 2010, 139 ss. e, da ultimo, M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, Relaz. al Convegno AIC su *Procedure costituzionali e sistema politico*, Parma 28-30 ottobre 2010, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, spec. parr. 9 e 10, laddove si rivela la tendenza delle promulgazioni “dissenzienti” a convertirsi in “condizionate”.

⁴¹ ... mentre fortemente perplessi lascia la prassi, cui si è fatto poc’anzi cenno, che vede il Presidente manifestare il proprio pensiero circa il merito di leggi non ancora approvate: una sorta di “avvertimento” che prelude al pressoché certo rinvio delle leggi stesse se non adeguatamente emendate.

⁴² ... ad es., nei riguardi delle leggi di conversione dei decreti-legge, per il rischio evidente della pressoché certa decadenza degli atti governativi (ciò che – come si sa – si è già avuto per il decreto-legge n. 4 del 2002, rinviato da Ciampi). Si conosce nondimeno – come si sa – più d’un caso di rinvio su tali leggi; e, peraltro, lo stesso Presidente, pur laddove si è trattenuto dal far luogo al rinvio, ha ripetutamente avvertito le Camere della possibilità che il rinvio stesso possa in futuro aversi, specificamente per il caso che dovesse seguitare a riprodursi la pratica deprecabile di leggi-*omnibus*, viziate da eterogeneità di contenuti – verrebbe da dire, facendo uso di una nota espressione ad altro riguardo invalsa – “privi di una matrice razionalmente unitaria”.

Accenno, poi, al fatto che, ove dovesse aversi una riforma dei meccanismi costituzionali relativi alla formazione delle leggi suddette, la questione sopra evocata potrebbe essere in gran parte ridimensionata, se non pure in radice risolta. Penso, in particolare, alla eventualità, cui si è richiamato lo stesso Presidente in una lettera di cui si dirà subito appresso, che, in caso di rinvio avente ad oggetto le leggi di conversione, le Camere possano essere rimesse in termini; tanto più efficace, poi, potrebbe rivelarsi quest’accorgimento se accompagnato – come scrive lo stesso Presidente – da “una rigorosa disciplina del regime di emendabilità dei decreti-legge”. E, tuttavia, non ci si può nascondere che la rimessione in parola potrebbe prestarsi ad una impropria dilatazione temporale della efficacia dell’atto governativo.

sacrificio di un bene o interesse dal principio stesso protetto in nome di altri beni o interessi giudicati – secondo ragionevolezza – preminenti nel singolo caso⁴³. Il punto è però che alle volte è la stessa motivazione adottata dal Presidente ad apparire... *squilibrata*, gli argomenti che osterebbero all'immediata promulgazione apparendo ancora più numerosi e "pesanti" di quelli favorevoli. Se poi a ciò si aggiunge il fatto che, in talune occasioni, lo stesso Presidente (come persona fisica, non come organo) ha per molto meno rimandato indietro la legge alle assemblee deliberanti, si comprende quanto sia arduo ripristinare l'armonia del quadro dando un ordine a pratiche talmente varie e discordanti⁴⁴.

Il risultato parrebbe essere quello di un uso "libero" e persino improvvisato od occasionalistico dello strumento di rinvio (al di là del ricorso ad esso per difetto di copertura finanziaria⁴⁵), che tuttavia mal si accorda con la premessa che sta a base dell'adozione di ogni atto presidenziale, vale a dire la sua necessità (pur se in modo ampiamente discrezionale apprezzabile) riconduzione allo scopo della rappresentanza dell'unità nazionale. Proprio gli atti di rinvio, peraltro, parrebbero esibire una naturale refrattarietà a sottostare a questo vincolo di scopo. Se è vero, infatti, che ogni mossa del Presidente deve tendere ad unire o, quanto meno, a far convergere gli schieramenti in campo orientandone l'operato verso i fini-valori costituzionali, è molto complicato centrare quest'obiettivo con riguardo ad atti quasi sempre espressivi della sola maggioranza di turno e combattuti dalle forze di opposizione.

La conclusione vale, ovviamente, anche per gli atti del Governo, nei riguardi dei quali peraltro il controllo molte volte non esce alla luce del sole, comunque non si

⁴³ Si pensi alla eventualità che, a giudizio del Presidente, una legge meriti di entrare senza indugio in vigore, siccome adottata allo scopo di "convertire" un decreto-legge e, in genere, di far fronte ad una situazione di emergenza, ancorché taluna delle sue previsioni appaia di dubbia conformità a Costituzione ovvero – giusta la tesi (sulla quale, *infra*) che ammette rinvii anche al di fuori delle ragioni di legittimità –, come che sia, "inopportuna".

Merita al riguardo di essere segnalata la proposta (concretatasi in un progetto di legge – Sen. n. 797, Ceccanti ed altri – cui si è richiamato lo stesso Presidente Napolitano, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 40 del 2010, c.d. "incentivi", in una lettera indirizzata al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle Camere: sulla vicenda, N. MACCABIANI, *I rilievi critici del Presidente della Repubblica sulla legge di conversione del decreto "incentivi"*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it) volta a riconoscere, previa adeguata modifica dell'art. 74 cost., un potere di rinvio "parziale" delle leggi, ovviamente accompagnato dalla promulgazione immediata delle parti restanti. Insuperabile, tuttavia, a me pare essere il rilievo (che – come si sa – sta a base della giurisprudenza sulla promulgazione "parziale" delle leggi siciliane) secondo cui la legge richiede di entrare in vigore *uno actu*, restando altrimenti pregiudicato il carattere sistematico delle sue disposizioni e la ragione stessa della loro appartenenza al medesimo atto. D'altro canto, rinvii e promulgazioni "parziali" potrebbero trovare giustificazione nella disomogeneità di oggetto o di contenuti degli atti normativi, una disomogeneità dallo stesso Presidente, al pari della Corte costituzionale, più volte denunciata come non rispondente al modello (ad es., in occasione del rinvio della legge sull'arbitrato nelle controversie di lavoro, su cui la nota di S. CALZOLAIO, *Il rinvio del Presidente Napolitano sull'arbitrato nelle controversie di lavoro*, in *Quad. cost.*, 2/2010, 414 ss.). Non sembra pertanto che la linearità ed armonia del modello stesso possano essere efficacemente preservate dalla previsione di una statuizione che, a conti fatti, trae alimento da una esperienza universalmente deprecata siccome non conforme a Costituzione.

⁴⁴ Un'accurata rassegna dei rinvii si è, non molto tempo addietro, avuta per mano di S. CALZOLAIO, *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 853 ss.; Molto utile è anche C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 171 ss.; v., inoltre, M. VIGIANI, *Il potere presidenziale di rinvio nel sistema maggioritario, con particolare riferimento alla presidenza Ciampi*, in AA.VV., *I mutamenti della forma di governo*, cit., 345 ss. e M.C. GRISOLIA, *Alla ricerca*, cit., 581 ss. Lo studio più organico della nostra dottrina rimane, nondimeno, quello di P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Milano 2000. In argomento, rinvio alla relazione al nostro incontro di R. ROMBOLI.

⁴⁵ ... che – come si sa – costituisce la causa meno incerta di rinvio; e, tuttavia, i riferimenti ad essa non rimangono ugualmente privi di valenza discrezionale. Quante leggi infatti – è da chiedersi – sono state fatte passare, ancorché prive di copertura, ex art. 81?

formalizza al pari di quello sulle leggi⁴⁶, mostrandosi comunque particolarmente incisivo; anzi, forse più ancora di quello sulle leggi, *proprio* a motivo del fatto che esso si svolge lungo canali sotterranei, non illuminati a dovere dalla fioca luce che viene da comunicati ufficiali dotati di una prosa meramente allusiva, comunque inidonea a fare chiarezza a riguardo di vicende spesso confuse⁴⁷. Alcune di tali dichiarazioni del Quirinale valgono ad ogni buon conto a colmare, sia pure in parte, la distanza tra le due specie di controllo ora poste rapidamente a raffronto, nell'un caso e nell'altro avvertendo il Presidente il bisogno di spiegare le ragioni delle proprie decisioni.

Qui, nondimeno, le cose si complicano non poco, tanto secondo esperienza quanto secondo modello. Per l'una, dal momento che ciò che viene allo scoperto non è detto che sia tutto ciò che è fatto (ed anzi solo un ingenuo potrebbe pensarla diversamente): v'è, dunque, una montagna sommersa, fatta di incontri o scontri che rimangono nel chiuso delle stanze ovattate del Palazzo e che, proprio per ciò, non consentono una compiuta ricognizione della prassi e sistemazione dei materiali di cui essa si compone. La qual cosa porta, poi, alla scontata conclusione per cui i materiali resi noti sono solo una parte, verosimilmente la più piccola, di ciò di cui la prassi stessa si compone; di modo che gli esiti ricostruttivi raggiunti sulla loro base non possono che essere essi pure parziali ed incerti.

Per l'altro, poi, il silenzio serbato dalla Carta a riguarda del controllo presidenziale sugli atti del Governo può aprirsi a svolgimenti teorici di vario segno, fino ad obbligare a prendere in considerazione l'ipotesi che il controllo stesso non si abbia, non *possa* aversi⁴⁸. D'altronde, in fatto di competenze, vale – come si sa – la regola che esse si

⁴⁶ In argomento, per tutti, G. CAPORALI, *Il Presidente della Repubblica e l'emanazione degli atti con forza di legge*, Torino 2000 e M. MANETTI, *I due Presidenti*, cit., 194 ss. Rinvio, poi, alla relazione al nostro incontro di A. CARIOLA.

⁴⁷ Valga, per tutte, la vicenda avutasi in occasione del varo a fine maggio di quest'anno del decreto-legge relativo alla manovra finanziaria, su cui può vedersi il resoconto di N. MACCABIANI, *Il Presidente della Repubblica esprime rilievi non ufficiali al decreto legge recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴⁸ Eco della tesi in parola si è avuta – come si sa – in occasione della vicenda Englaro, nel corso della quale si è assistito ad un aspro scambio di (opposte) vedute tra il Governo e il Presidente della Repubblica, sollecitato dalla ventilata ipotesi che l'uno potesse intervenire con decreto-legge allo scopo di tenere in vita la sfortunata giovane. La sortita presidenziale, concretatasi nell'avvertimento che il decreto non sarebbe stato emanato, ha poi – come si sa – indotto il Governo a ripiegare sulla soluzione della presentazione di un disegno di legge.

La vicenda, fatta oggetto – come si sa – di molti commenti (tra gli altri, gli interventi al Seminario su *Il potere, le regole e i controlli: la Costituzione e la vicenda Englaro*, in www.astrid-online.it, nonché quelli di A. SPADARO, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le «ragioni» di Napolitano*; C. SALAZAR, *Riflessioni sul «caso Englaro»* e L. PEDULLA, *Perché il Capo dello Stato avrebbe dovuto firmare il decreto-legge «salva-Eluana»*, in www.forumcostituzionale.it; G. AZZARITI, *Un inquietante schiaffo al Presidente della Repubblica*, in www.costituzionalismo.it e F. LANCHESTER, *Le istituzioni surriscaldate e i pericoli della disidratazione*, in www.federalismi.it), al di là del modo confuso ed affannato con cui si è svolta, insegna, ad ogni buon conto, due cose.

La prima è la conferma di quanto ad altro riguardo si faceva dianzi notare circa gli interventi del Capo dello Stato nel corso delle vicende parlamentari (qui, addirittura, precedenti il loro temuto avvio per impulso di un atto del Governo immediatamente produttivo di effetti).

La seconda, cui pure si è già fatto cenno, è la ben diversa ampiezza ed intensità del controllo a seconda che si svolga su atti ormai formati (leggi ed atti normativi del Governo) ovvero sui disegni di legge portati alla firma del Presidente in vista della loro presentazione alle Camere. Semmai, con riguardo alla vicenda Englaro, viene il dubbio che l'autorizzazione – dal punto di vista del Presidente – debba essere concessa praticamente in ogni caso, persino laddove possano trovarsi esposti e messi sotto *stress* i principi fondamentali dell'ordinamento, dal momento che il decreto-legge, di cui era stata prospettata l'adozione, era fatto oggetto di censura presidenziale non soltanto per l'aspetto della (in)sussistenza dei presupposti fattuali giustificativi della sua venuta alla luce ma anche in relazione a principi fondamentali dell'ordinamento, quale quello di separazione dei poteri (e, segnatamente, di non interferenza della politica nell'area riservata alla giurisdizione).

hanno unicamente in presenza di una norma che ne dia il riconoscimento e nei limiti dello stesso: una norma che, appunto, qui non c'è. E, ancora, la mancata, esplicita menzione del controllo potrebbe dar fiato alla tesi, già da tempo accreditata e ancora da ultimo ripresa da una fine dottrina⁴⁹, secondo cui tutti gli atti di emanazione presidenziale sarebbero *quodammodo* "misti" o complessi, retti in buona sostanza da convenzioni e norme non scritte in genere per la gran parte non conoscibili, comunque inidonee a farsi valere in giudizio⁵⁰.

Entrambi gli esiti ricostruttivi ora in estrema sintesi descritti⁵¹ a me sembrano molto discutibili.

Il primo porterebbe a disconoscere il significato di una prassi ormai stabilmente orientata a favore della esistenza del controllo, una prassi che, pur nelle sue assai varie espressioni, nondimeno non vede di certo il Presidente svilito a mero passacarte o a bocca che dà voce all'insindacabile volontà del Governo (semmai, come si è sopra accennato, il rischio è proprio quello, opposto, di una eccessiva esuberanza o invadenza del controllo, del suo snaturamento insomma). Per altro verso, se il controllo non potesse in tesi mai aversi mal si comprenderebbe la ragione per cui la Costituzione ha configurato il Governo come una sorta di organo incapace di agire, i suoi atti potendo essere portati ad effetto unicamente a seguito della loro emanazione da parte del Presidente. Se quest'ultimo, dunque, è chiamato in campo è perché – chiaramente – *può e deve* fare qualcosa, ancora una volta in rispondenza al proprio ruolo di rappresentante dell'unità nazionale⁵².

Il secondo corno dell'alternativa, poi, si apre a scenari imprevedibili e, diciamo pure, inquietanti, che porterebbero fatalmente allo sbocco di una sostanziale indistinzione delle funzioni dei due organi chiamati ad apporre la propria firma sul medesimo atto⁵³. Di qui, inoltre, il rischio micidiale della razionalizzazione teorica, costituzionale, della legge del più forte, dell'abbandono cioè dei rapporti intercorrenti tra gli organi stessi sul mero terreno di una politica, quella del Governo come pure quella dello stesso Presidente, a conti fatti *Constitutioni soluta*, senza che dunque l'uno o l'altro organo possano far valere⁵⁴ le proprie ragioni davanti a un giudice, sia pure ad un giudice del tutto particolare qual è la Corte

⁴⁹ Ovvio il riferimento alle note impostazioni di C. ESPOSITO e G.U. RESCIGNO, cui si è ora rifatto, con originali svolgimenti, O. CHESSA, V., dunque, del primo, *Saggio sulla controfirma ministeriale*, Milano 1962 e *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, X (1962), 285 ss.; del secondo, poi, tra gli altri suoi scritti, v. *Le convenzioni costituzionali*, Padova 1972; sub art. 87, in *Comm. Cost.*, Bologna-Roma 1978 e, più di recente, *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.*, 3/2006, 2005 ss. e l'intervento al *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 1/2007, 493 ss.; il terzo è, infine, autore di uno studio monografico dal titolo *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, in corso di stampa.

⁵⁰ Com'è noto, più moderatamente, il carattere "complesso" è da una risalente, autorevole dottrina riconosciuto unicamente per taluni atti, e segnatamente lo scioglimento anticipato delle Camere e la nomina del Presidente del Consiglio, mentre è ormai venuta meno la concessione della grazia, ricondotta – come pure è noto – dalla giurisprudenza nel novero degli atti sostanzialmente presidenziali, pur assegnandosi al Governo (e, per esso, al Ministro della giustizia) compiti di grande rilievo e delicatezza, ai quali il Governo stesso non è usualmente chiamato per altri atti sostanzialmente presidenziali (sul punto, rinvio alla relazione al nostro incontro di A. PUGIOTTO).

⁵¹ Va avvertito che non necessariamente essi vanno tenuti distinti, il primo potendo anzi confluire nel secondo. Per l'uno, poi, portato fino ai suoi ultimi e conseguenti svolgimenti, ci si dovrebbe spingere a giudicare come incostituzionale l'intera esperienza di controllo maturata nel corso del tempo. La qual cosa, però, mostra il carattere esasperato di una siffatta qualificazione, che verrebbe frontalmente ad opporsi ad un dato reale dotato di stabili e ripetute applicazioni (v., infatti, quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

⁵² Così, da ultimo, Q. CAMERLENGO, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 1/2010, 40 (con richiamo ad un pensiero di L. Paladin).

⁵³ V., infatti, ora puntualmente prefigurato quest'esito e direttamente riportato al modello da O. CHESSA, nello scritto appena richiamato.

⁵⁴ Ciò che invece – come si sa – si è avuto e si ha (in argomento, anche *infra*).

costituzionale. Il rischio è, insomma, quello dello smarrimento della *vis* prescrittiva della Costituzione in rapporto alla politica o – il che è praticamente lo stesso – dello smarrimento del valore democratico, pur nella varietà delle forme del suo inveroamento per opera di istituzioni ad ogni modo tipizzate e separate⁵⁵. Sta proprio qui una delle ragioni tra le più rilevanti che mi inducono a ritenere che atti “complessi” non possano, *secondo modello*, darsi, siccome frutto di una innaturale commistione di volontà per natura eterogenee e perciò inidonee ad incontrarsi e fondersi, l’una espressiva di direzione politica e l’altra, di contro, di garanzia (sia pur variamente intesa)⁵⁶. Proprio a fugare ogni possibile occasione (o tentazione...) di confusione dei ruoli, si impone – a me pare – il ritorno alla lettera dell’art. 89⁵⁷, la controfirma richiedendosi e giustificandosi per i soli atti sostanzialmente governativi, gli unici per i quali si dà una “proposta” ministeriale, restando pertanto – conformemente al compito di controllo che è assegnato al Presidente – la doppia firma su tali atti, in relazione ai quali il Governo può essere chiamato a responsabilità, in forza del principio secondo cui quest’ultima segue il potere. Che, poi, si diano (come si sono date e, verosimilmente, seguiranno a darsi) delle circostanze in cui si ha l’impressione o, diciamo pure, il sospetto che il Presidente abbia preteso di prendere parte, esercitando un ruolo di codecisione e non di controllo, alla messa a punto di questo o quel provvedimento (del Governo così come – a quanto pare – delle stesse Camere, sollecitando in corso d’opera l’aggiunta o la modifica di disegni di legge) è una eventualità ovviamente da mettere in conto⁵⁸. Non mi stancherò tuttavia mai di ripetere che non è dalle occasionali torsioni del modello che può farsi luogo ad una lineare ricostruzione del modello stesso.

D’altro canto, a fronte dei casi suddetti se ne hanno altri, molti altri, indicativi di una ancora più solida e radicata tendenza, che hanno visto il ruolo presidenziale conformarsi come estremamente cauto e prudente, alle volte – direi – *eccessivamente* prudente, pur non disprezzandosi l’*animus* che sta a base di siffatto orientamento; e basti al riguardo solo tenere a mente la “dottrina” Ciampi in ordine al potere di rinvio delle leggi, il cui esercizio sarebbe giustificato unicamente in presenza di manifesti vizi d’incostituzionalità gravanti sugli atti rinviati. Una “dottrina” che poi appare perfettamente in asse con l’altra “dottrina”, di cui – come si sa – s’è fatto portatore il giudice delle leggi, secondo cui i decreti-legge sarebbero sindacabili, per l’aspetto della loro rispondenza ai presupposti fattuali giustificativi della loro adozione, esclusivamente in caso di “evidente mancanza” dei presupposti medesimi; pronta è però l’obiezione per cui la Corte non è stata pensata allo scopo di sanzionare le *sole, certe* violazioni della Costituzione bensì per risolvere dubbi, “controversie” per dirla con lo stesso art. 134, relativamente alla conformità a

⁵⁵ Condizione della democraticità dell’ordinamento – è stato, ancora non molto tempo addietro, fatto finemente notare (L. FERRAJOLI, *Principia iuris. Teoria del diritto e della democrazia*, I, Roma-Bari 2007, 861 e, su di lui, ora C. TRIPODINA, *È la corte costituzionale l’unico potere buono? Una domanda a Luigi Ferrajoli. Ovvero, sui vincoli e sui limiti del giudice delle leggi*, in www.costituzionalismo.it) – è la separazione tra funzioni di governo e funzioni di garanzia. Per quanto forti siano le resistenze da questa o quella sede avanzate alla realizzazione di questo progetto, non possiamo rinunciare a coltivare il sogno che la separazione in parola, che è al cuore del modello, prenda corpo, perlomeno tendenzialmente, nell’esperienza. Di certo, dobbiamo – a me pare – fare di tutto perché il modello non resti abbandonato a se stesso e travolto dalle più vigorose e prepotenti espressioni della politica, da qualunque parte esse provengano.

⁵⁶ La tesi può vedersi argomentata nel mio *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *Scritti in onore di L. Carlassare*, II, cit., 693 ss., nonché in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁷ Altri, invece, ritiene che, allo scopo di sgravare gli atti sostanzialmente presidenziali della controfirma debba passarsi attraverso la via della riscrittura dell’art. 89, così come peraltro – si rammenterà – si era tentato di fare (ma, a mia opinione, in modo maldestro) con la “maxiriforma” costituzionale bocciata dal referendum del 2006.

⁵⁸ Una eventualità a fronte della quale l’ordinamento non si presenta, ad ogni buon conto, sguarnito di strumenti di difesa, disponendo sia dell’arma della messa in stato d’accusa che del rimedio più *soft* del ricorso per conflitto di attribuzioni davanti alla Corte costituzionale.

Costituzione degli atti impugnati⁵⁹. In realtà, se mi è concessa una piccola divagazione che nondimeno chiudo subito, l'accostamento tra le due forme di controllo non può essere spinto oltre il tratto esteriore loro proprio, sopra indicato: se ne ha, peraltro, conferma dagli stessi studi che hanno maggiormente approfondito l'esame di queste esperienze⁶⁰, nella parte in cui hanno fatto notare che, diversamente dai giudizi sulle leggi (nei quali il sindacato si appunta – o, meglio, *dovrebbe* appuntarsi – tutto quanto ed esclusivamente sulla legittimità degli atti portati alla cognizione della Corte), il controllo in sede di promulgazione, per un verso, non è certo chiamato a porsi quale un innaturale doppione (preventivo) del controllo della Corte, nel mentre, per un altro verso, potrebbe estendersi al merito, sia pure – secondo una opinione autorevole ma non fino in fondo persuasiva – nella sua peculiare accezione di “merito costituzionale” (formula invero suggestiva ma anche non poco ambigua e, a conti fatti, misteriosa⁶¹). Poi, è pur vero che si sono dati (e seguitano a darsi) casi in cui il giudice delle leggi maschera abilmente sotto le vesti del sindacato di legittimità quello che è, nella sostanza, un vero e proprio “giudizio” politico, così come non poco vario, per forme ed estensione, si rivela essere il sindacato presidenziale espresso dai rinvii. Ancora una volta, tuttavia, occorre far capo a ciò che appare conforme alla regola costituzionale ed è peraltro avvalorato anche dalle regolarità, quali risultano dall'*id quod plerumque accidit*, senza perciò far indebitamente assurgere ad elemento costitutivo del modello ciò che è invece ad esso irriducibile.

8. Una prima notazione conclusiva: l'esigenza di ridefinire le modalità espressive della garanzia, ridisegnando alla luce del mutato quadro politico-istituzionale i confini dell'area entro cui si svolge e tenendo, ad ogni buon conto, ferma la distinzione dei ruoli secondo modello, rispettivamente, degli organi della direzione politica e del Presidente, una distinzione peraltro avvalorata dal fatto stesso dei conflitti avutisi tra di essi e portati al giudizio della Corte costituzionale

Sul bisogno indisponibile di tener ferma, in sede di ricostruzione del modello, la diversità dei ruoli rispettivamente propri degli organi della direzione politica e del Presidente a me pare, in conclusione, che non siano consentite esitazioni o incertezze di sorta. Che poi questo possa (e debba) passare attraverso la previa ridefinizione delle modalità espressive della garanzia, ridisegnando, in ragione del mutato contesto politico-istituzionale, i confini dell'area entro cui essa si svolge, è altra, pur se strettamente connessa, questione che sono fiducioso possa esser chiarita in occasione del nostro incontro di oggi. Altra cosa ancora è, poi, che si discuta – così come, si sa, da tempo si discute – a riguardo della natura di questo o quell'atto e della sua riconduzione entro la sfera di competenze di questo o quell'organo; ma, per restare ad alcuni dei casi più importanti, che le leggi le faccia il solo Parlamento (art. 70) e che gli atti normativi ad esse equiparati (artt. 76 e 77) li faccia il solo Governo non può dubitarsi, a meno di chiudere gli occhi sia davanti al chiaro (per questo verso) dettato costituzionale, sia davanti

⁵⁹ Puntuali rilievi sul punto in A. RAUTI, *La giurisprudenza costituzionale in tema di decreti-legge ed i suoi problematici riflessi sulla forma di governo*, in AA.VV., *La ridefinizione della forma di governo attraverso la giurisprudenza costituzionale*, cit., spec. 63 ss.

⁶⁰ Da tempo rilevato dalla più accorta dottrina il bisogno di tenere distinta l'una dall'altra specie di “controllo” (v., part., R. ROMBOLI, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 265 ss. e *Il controllo presidenziale e quello della Corte costituzionale: qualche osservazione in merito al rifiuto di emanazione del decreto-legge per il caso Englaro*, in www.astrid-online.it).

⁶¹ Ho già rappresentato il mio punto di vista al riguardo in *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 171 ss.

Misteriosa giudica la formula in parola anche R. GUASTINI, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

all'esperienza, nelle sue più salde e diffuse tendenze (al di là, appunto, degli episodi che parrebbero contraddirla ma che, all'opposto, si pongono quali le classiche eccezioni confermate della regola), e sia infine davanti allo sviluppo storico della nostra forma di governo, del quale peraltro – non si dimentichi – la Carta repubblicana è figlia.

Ancora una volta, poi, *historia magistra vitae*; e, col fatto stesso di essere portati davanti al loro “giudice naturale”, la Corte costituzionale, i conflitti che hanno avuto per parte il Presidente (e penso, ora, soprattutto al caso Mancuso ed ai conflitti sulla grazia, ma anche allo stesso anomalo e improprio conflitto sollevato da un ex Presidente), pur non essendo di certo cosa buona, hanno tuttavia ugualmente giovato alle istituzioni, all'ordinato sviluppo delle loro relazioni, se non altro che per il fatto di aver svolto opera di chiarificazione in seno ad un dettato costituzionale oggettivamente appannato e carente, ristabilendone, grazie anche alle “integrazioni” in esso operate dalla Consulta, il vigore, la capacità di dare (se non proprio un ordine, quanto meno) un orientamento alle pratiche politiche, comunque destinate a mantenersi entro la cornice costituzionale. E i conflitti al di là delle soluzioni che ad essi si siano di volta in volta date – per ciò che ora più preme mettere in evidenza – valgono pur sempre a ribadire che v'è una *tipicità indisponibile dei ruoli*, che richiede di essere salvaguardata e trasmessa anche per l'avvenire.

Per altro verso ancora, i conflitti si prestano a letture di vario segno, tra le quali quelle, opposte, cui si è sopra accennato, nel senso cioè sia della difesa da parte del Capo dello Stato degli ambiti di competenza suoi propri, entro cui può e deve esercitare il ruolo di garante (anche in una sua densa o inusuale accezione), e sia pure della difesa da parte degli organi della direzione politica dei confini dei campi entro cui la politica stessa si autodetermina e svolge, davanti al tentativo di valicarli posto in essere dal Presidente⁶².

Sta di fatto che anche l'esplosione di conflitti in passato tenuti sotto traccia fa, per la sua parte, da specchio a quella esposizione della figura presidenziale che – come si è dietro accennato e si preciserà ora meglio – ha nelle esternazioni il terreno elettivo in cui si rende manifesta.

9. L'arma più potente di cui il Presidente dispone: le esternazioni e la loro capacità di produrre effetti di sistema, ancorché a prima vista esse appaiano prive di... effetti giuridici, e la complessa questione riguardante i modi con cui può essere fatta valere la responsabilità del Presidente, segnatamente quella “diffusa”

Le esternazioni sono, senza dubbio alcuno, lo strumento più duttile di cui il Presidente dispone e, verosimilmente, anche il più efficace; lo sono persino laddove si rivelano improduttive di... *effetti* giuridici (secondo la nozione tradizionale, ad oggi molto radicata ed accreditata, propria di questi⁶³).

In realtà, a me pare che – specie in diritto costituzionale (e però, forse, pure in altre discipline) – una visione attenta all'esperienza ed ai suoi svolgimenti storico-concreti richieda di andare oltre la crosta del fenomeno di volta in volta indagato, puntando diritto al

⁶² È importante, ad ogni buon conto, la circostanza per cui non v'è stato alcun caso di conflitto interorganico risolto con la sconfessione da parte della Corte costituzionale dell'operato del Presidente (quanto meno, nel senso dell'accertamento della incostituzionalità di un suo atto o comportamento); dal suo canto, il Presidente stesso si è speso in insistenti dichiarazioni a salvaguardia della sfera di competenze della Corte. Come dire, insomma, che i due massimi garanti hanno fatto gioco di squadra, sorreggendosi a vicenda, a presidio dei ruoli che, pur nella loro diversità, sono assieme chiamati ad esercitare nel sistema.

Emblematica, per tutte, la vicenda del “lodo Alfano”: al momento della presentazione del disegno di legge prima e della promulgazione poi, il Capo dello Stato ha ritenuto di doversi richiamare al verdetto della Corte sull'analogo “lodo Schifani”; dal suo canto, la Corte ha fatto riferimento (nella sent. n. 262 del 2009) all'operato del Presidente, accortamente evitando di mettere in evidenza il non coincidente proprio punto di vista rispetto a quello espresso dal Quirinale (v., nuovamente, G. AZZARITI, *Sospensione dei processi*, cit.).

⁶³ Mi rifaccio qui all'insegnamento di A. FALZEA, *Efficacia giuridica*, in *Enc. dir.*, XIV (1965), 432 ss.

cuore della sostanza racchiusa entro l'involucro accogliente ma anche soffocante della forma. Ci si avvede allora che il sillogismo che porta a riconoscere l'esistenza di un effetto laddove v'è un atto (o comportamento) singolo, idoneo a produrlo, appare frutto di un'autentica miopia teorico-ricostruttiva. Perché, seppure non possa negarsi che ogni atto o fatto abbia il proprio effetto e, procedendo a ritroso, ogni effetto l'atto o il fatto che lo determina e ne stabilisce il regime complessivo (specie al piano delle garanzie processuali e dei controlli in genere), non può ormai più ugualmente negarsi che gli effetti più profondi, di lunga gittata e durata, quelli *di sistema* insomma, vengono a formazione con molta gradualità, in conseguenza dell'adozione di "catene" di atti o comportamenti che, disponendosi in modo seriale, danno vita a vere e proprie consuetudini specificativo-integrative di norme di competenza oggettivamente carenti, segnando così i più salienti sviluppi dell'ordinamento nel suo insieme (per ciò che maggiormente importa, della forma di governo e della stessa forma di Stato).

Sono insomma gli "indirizzi" interpretativi del modello, quali risultanti dalle "catene" suddette e nei quali a conti fatti il modello stesso s'invera e conferma, a far luogo alla produzione degli effetti in cui si specchia il ruolo di un organo, nel suo porsi in rapporto agli altri organi.

Per l'aspetto che ora più preme mettere in evidenza, le dichiarazioni di pensiero del Presidente, pur laddove (apparentemente) prive di efficacia giuridica, fanno – come si è venuti dicendo – il *quid proprium* dell'ufficio presidenziale, il suo "nucleo duro", al di là delle pur non secondarie "varianti" dalle stesse esibite nel passaggio da una presidenza all'altra e persino all'interno di una stessa presidenza, lasciando pertanto un segno profondo, ancorché non sempre immediatamente e nitidamente visibile, nel tessuto politico-istituzionale, un segno che inevitabilmente – piaccia o no – finisce poi col condizionare anche l'operato di coloro che verranno.

Di qui, poi, l'ardua questione riguardante la responsabilità che grava sul Presidente per l'esercizio dei poteri che gli sono affidati e, segnatamente, per il modo con cui fa uso del potere di esternazione⁶⁴, il più significativo – come si è venuti dicendo – proprio (o anche) perché imprevedibile nelle sue movenze e imponderabile nella sua complessiva capacità d'incidenza, nondimeno di sicuro assai elevata.

Della questione non può ora dirsi *ex professo* e deve perciò, ancora una volta, farsi rimando a chi ne farà oggetto di attento esame⁶⁵. Mi limito solo a segnalare le difficoltà cui va incontro l'analisi dei meccanismi di responsabilità c.d. "diffusa" – per riprender un'espressione ormai in uso ma anche, invero, polisensa⁶⁶ – e, ancora prima, la rilevazione degli indici relativi alla sua consistenza⁶⁷. E, per avvedersene, basti solo

⁶⁴ In fatto di responsabilità del Presidente, richiamo qui solo le monografie di F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano 1991; M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato*, cit., e A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit.; altri riferimenti, con specifico riguardo alla c.d. responsabilità diffusa, subito *infra*.

⁶⁵ Rinvio, dunque, al contributo a queste giornate di studio di A. SPADARO.

⁶⁶ Non si dimentichi che, a giudizio di un'avveduta dottrina, la responsabilità diffusa costituirebbe uno "strumento estremamente rozzo ed inadeguato, che in sostanza si risolve in una *responsabilità di mero fatto*" [L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV (1986), 242; mio il corsivo], e, perciò, a conti fatti, in una non responsabilità (A. PACE, *Le forme extrapenali di responsabilità del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica*, cit., 381 ss.). "Arrischiata", ad avviso di V. ANGIOLINI, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, in *Riv. dir. cost.*, 1998, 60 ss., la distinzione tra le forme di responsabilità.

⁶⁷ Con specifico riguardo alla (supposta) responsabilità "diffusa" del Presidente, che in realtà è a mia opinione più affermata che dimostrata, tra i molti altri, dopo G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *St. parl. pol. cost.*, 49-50/1980, 7 ss. (e però, su di lui criticamente, A. PACE, *op. et loc. ult. cit.*), F. SACCO, *Note sulla responsabilità politica del Presidente della Repubblica*, in AA.VV., *La responsabilità politica nell'era del maggioritario e nella crisi della statualità*, a cura di G. Azzariti, Torino 2005, 45 ss. e, più di recente, N. PIGNATELLI, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica tra valore storico e "inattualità" costituzionale della controfirma ministeriale*, in

considerare come, secondo comune opinione, la responsabilità in parola, nella sua forma maggiormente espressiva, si concreti nella mancata rielezione alla carica di coloro il cui operato sia stato fatto oggetto di censura dalla pubblica opinione, una sanzione che però – come si è dietro osservato – sembra non poter valere per il Presidente della Repubblica stante la prassi (o la consuetudine?) stabilmente orientata nel senso dell'avvicendamento alla carica di persone diverse. Piuttosto, la responsabilità di cui ora si discorre sembra tradursi – in caso di esito sfavorevole del giudizio “diffuso” nei riguardi del Presidente (e, comunque, più che per i singoli suoi atti o comportamenti per l’“indirizzo” dagli stessi composto) – in un'affievolita capacità d'incidenza dei suoi interventi, nella indisponibilità all'ascolto da parte delle istituzioni destinatarie delle sue manifestazioni di pensiero e, in breve, nella sostanziale delegittimazione del Presidente. È chiaro che, nei casi più gravi, l'uomo potrebbe trovarsi costretto alle dimissioni anticipate (non si dimentichi la campagna di stampa che ha costretto Leone a farsi da parte anzitempo e l'iniziativa di *impeachment* a suo tempo posta in essere contro il massimo “esternatore”, Cossiga, fatta quindi cadere nel corso di una vicenda anomala che prima o poi dovrà essere fino in fondo spiegata). Non è però questo il punto; piuttosto, si tratta di stabilire come determinare il grado di persuasione esercitata dal Presidente e di complessiva incidenza delle sue esternazioni negli svolgimenti della forma di governo e della stessa forma di Stato e come pertanto determinare la misura della responsabilità, nell'accezione qui adottata, di volta in volta fatta valere.

10. *Le indicazioni che possono trarsi dall'esercizio dei poteri presidenziali (e, segnatamente, del potere di esternazione) a riguardo della somma questione relativa alla forza della Costituzione in rapporto alla forza della politica*

È interessante in conclusione chiedersi se, in aggiunta alle valenze comunemente ritenute proprie dei poteri presidenziali in genere e del potere di esternazione in ispecie, possano dal loro esercizio trarsi indicazioni con riguardo a quella che ai miei occhi si presenta come la questione costituzionale per antonomasia, relativa alla *forza della Costituzione in rapporto con la forza della politica*.

Perché il Presidente cerca, in modo continuo e persino martellante, un contatto diretto con la pubblica opinione, pur se il più delle volte non in alternativa col “dialogo” che intrattiene con le altre istituzioni (e, segnatamente, con quelle di governo)? Perché certi atti la cui adozione non comporta onere di motivazione ne sono invece ugualmente dotati?

Si possono dare – sia chiaro – molte risposte, varie da caso a caso; ancora una volta, non importa però soffermarsi sulle singole vicende, importa il significato dell’“indirizzo”, del *trend* ormai invalso e che si trasmette da una presidenza all'altra, malgrado le non poche differenze tra di esse riscontrabili. Tra le risposte stesse una mi pare particolarmente meritevole di riflessione; ed è che la ricerca ansiosa, talora febbrile, di una “sponda” all'esterno del circuito in cui si svolgono le relazioni tra gli organi della forma di governo a me pare l'indice più attendibile (e però pure inquietante) di una distanza che sempre di più si allunga, fino ad apparire invero incolmabile, tra Costituzione e politica. Quando la seconda intraprende vie tutte sue di svolgimento, che portano lontano dalla prima ed anzi, non di rado, in frontale contrapposizione rispetto ad essa, davanti al diabolico perseverare degli operatori politici nella realizzazione di disegni *contra Constitutionem* al Presidente non resta che sensibilizzare la pubblica opinione affinché eserciti, con gli strumenti di cui dispone, quella pressione che egli non è oggettivamente in grado da solo di porre in essere.

È vero che, nuovamente, questa non è la sola ragione del frequente ricorso al “dialogo” con la comunità; qui pure infatti – come si è poc’anzi accennato – si sono avuti non pochi casi in cui è stato lo stesso Presidente a portarsi sopra il rigo, a farsi cioè portatore di istanze politiche (in stretta accezione) che, per il solo fatto di essere rappresentate da una sede istituzionale impropria e in modi parimenti impropri, hanno costituito una palese deviazione dal modello (con l’esperienza Cossiga, alla quale ci si è sopra richiamati, in forme persino parossistiche).

Non mi è ora possibile articolare il discorso in termini tali da far luogo ad approfondimenti e verifiche di cui altri dovranno farsi carico⁶⁸. Mi preme unicamente mettere in evidenza uno dei molti volti delle esternazioni, quello che si volge alla relazione tra Costituzione e politica, tentando di metterne a fuoco i tratti più immediatamente e genuinamente espressivi. Quel che mi pare innegabile è che, per l’aspetto cui si è ora fatto riferimento, lo scarto tra *regole* e *regolarità*, in generale visibile anche da altri punti di osservazione e con riguardo a campi di esperienza diversi da questo, sembra farsi vieppiù corposo e vistoso. Sia che il Presidente dismetta i panni del garante e innaturalmente si commuti in un codecisore, addirittura in uno dei massimi decisori (in ciò, poi, ancora una volta, accomunato all’altro garante supremo, la Corte costituzionale) e sia che invece dia fondo agli strumenti di garanzia di cui dispone a freno dell’operato degli attori politici devianti dal solco costituzionale, ebbene in un caso e nell’altro (e dall’una e dall’altra prospettiva) la Costituzione appare in uno stato di palese sofferenza (nelle sue regole e, soprattutto, nei suoi principi), dal momento che si ha pur sempre testimonianza di una politica che si fa, ogni giorno che passa, sempre più smaliziata ed invasiva⁶⁹.

Forse, perciò, dovremmo far luogo ad un supplemento di riflessione con riguardo proprio a questo punto cruciale, a ciò che è possibile e doveroso fare, se del caso ponendo anche mano agli opportuni aggiornamenti della Carta, allo scopo di riequilibrare – per ciò che è concretamente possibile – il rapporto tra una Costituzione dolente ed una politica particolarmente, scopertamente aggressiva⁷⁰.

Voglio sperare che dall’incontro di oggi, oltre ad accurate e raffinate analisi su ciò che è stato e su ciò che è, vengano anche buone proposte su ciò che potrebbe essere, che vorremmo che fosse, al fine di mettere al riparo i principi-valori fondanti l’ordine repubblicano dal loro, ormai pressoché quotidiano, svilimento. Sono fiducioso che quest’obiettivo, per ambizioso che possa per più versi sembrare, possa essere, almeno in parte, raggiunto. Ne è la migliore garanzia l’autorevolezza dei relatori, ai quali dunque rinnovo il mio grazie di cuore per aver accettato di prendere parte all’incontro di oggi, illuminandolo coi frutti delle loro sapienti analisi e ricostruzioni.

⁶⁸ Nel corso del nostro incontro, tocca specificamente a M.C. GRISOLIA l’onere particolarmente gravoso di trattare, con la sua consueta sensibilità, il tema spinoso delle esternazioni, al quale nondimeno immagino che anche altri vorranno prestare attenzione.

⁶⁹ L’invasione si ha non soltanto a danno degli organi di garanzia ovvero da parte dell’un organo d’indirizzo a carico dell’altro (o degli altri) ma anche delle forze sociali, dell’autodeterminazione che queste ultime rivendicano per sé entro ambiti che vorrebbero sottratti sia alla politica che al diritto. La qual cosa è la finale dimostrazione che le questioni da noi oggi discusse attengono – come si è venuti dicendo – alla forma di governo e, più ancora, alla forma di Stato.

⁷⁰ Da tempo mi sono fatto convinto del fatto che *la malizia del potere vada combattuta anche (seppur, ovviamente, non solo) con la malizia della Costituzione* (così, di recente, nel mio *In tema di norme intrusive e questioni di fiducia, ovverosia della disomogeneità dei testi di legge e dei suoi possibili rimedi*, in AA.VV., *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, a cura di N. Lupo, Padova 2010, 19 ss., spec. 28, e già in altri scritti); quali ulteriori rimedi si rendano poi necessari a piani diversi da quello costituzionale (e, segnatamente, in seno al sistema politico, bisognoso di un rinnovamento profondo di uomini e di metodi, prima ancora che di pratiche o di regolarità) è questione che non possiamo qui affrontare di petto, richiedendo analisi a ciò specificamente dedicate di cui è, di tutta evidenza, altra la sede.