

# Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»

di Felice Giuffrè \*

[Contributo introduttivo al volume, in corso di pubblicazione,  
F. Giuffrè e I. Nicotra (a cura di), *Il Presidente della Repubblica: frammenti di un settennato*].

SOMMARIO: 1. *L'utile indeterminatezza del modello costituzionale del Presidente della Repubblica.* - 2. *I poteri del Presidente della Repubblica tra forma e sostanza.* - 3. *Dalla «garanzia passiva» alla «garanzia attiva» della Costituzione e dell'unità nazionale.* - 4. *La progressiva espansione dei poteri presidenziali nella prassi costituzionale.* - 5. *Prospettive di riforma per un nuovo modello presidenziale.*

## 1. *L'utile indeterminatezza del modello costituzionale del Presidente della Repubblica.*

La definizione della figura e del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica, nell'ambito della forma di stato e di governo delineate dalla Carta del 1948, costituisce una delle questioni più problematiche ed enigmatiche del diritto costituzionale italiano. Tale carattere, a ben vedere, si riannoda alla eterogeneità degli indirizzi che si confrontarono in Assemblea Costituente e che trovarono conciliazione proprio in una disciplina che autorevole dottrina ha considerato «allo stadio di abbozzo»<sup>1</sup> e da cui, di conseguenza, non è possibile riconoscere «né un criterio ispiratore unitario, né una *ratio* che possa agevolare l'inquadramento sistematico» dei poteri presidenziali<sup>2</sup>.

Invero, l'unica opzione esplicitamente esclusa dai Costituenti fu, come è noto, quella propria di un sistema presidenzialista (pur autorevolmente sostenuta da Piero Calamandrei e, in parte, anche da Egidio Tosato<sup>3</sup>), allorché, il 5 settembre del 1946, con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi fu scelta la forma di governo parlamentare, sia pure, contestualmente, impegnando l'Assemblea ad adottare opportuni meccanismi di razionalizzazione al fine di garantire la stabilità del Governo ed evitare pericolose derive assembleari.

Tale impegno, con specifico riguardo alla figura del Presidente della Repubblica, condusse ad innestare nella fisionomia del Capo dello Stato, consolidatasi durante il periodo statutario sul modello della monarchia parlamentare di ascendenza inglese, poteri di controllo, di garanzia, di influenza, nonché di intermediazione politica volti a controbilanciare il ruolo centrale assunto dalle Camere nella forma di governo parlamentare razionalizzata propria della Costituzione del 1948.

Non è un caso, allora, che il titolo II della seconda parte della Carta costituzionale, dedicato alla disciplina del Presidente della Repubblica, si frapponga, anche sotto il profilo sistematico, tra il titolo I, relativo al Parlamento, ed il titolo III, che reca la disciplina del Governo, quasi ad indicare, plasticamente, che, nonostante l'incertezza emersa in sede

1 In questi termini, L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. Dir.*, XXXV, Milano, 1986, p. 5 della versione digitale, ed *ivi* l'accurata ricostruzione del dibattito svoltosi in argomento durante i lavori della Costituente.

2 E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in AA.VV., *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo I, Milano, 1999, 302.

3 Cfr. *Atti dell'Assemblea Costituente*, 5 settembre 1946, secondo l'opinione di Calamandrei, infatti, «le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici».

costituente e la conseguente ambiguità delle scelte assunte in ordine alla disciplina dell'organo, il Presidente della Repubblica costituisce, comunque, un fondamentale anello di congiunzione, in primo luogo, tra i Poteri a cui è rimessa la determinazione dell'indirizzo politico del Paese.

Tale ruolo si misura, certamente, nei poteri di nomina del Governo e di scioglimento delle Camere, ma si sviluppa con efficacia anche attraverso l'esercizio di altri poteri e competenze che il Presidente, quale Capo dello Stato e garante dell'unità nazionale, è in grado di esercitare, in modo formale o informale, nel corso di tutti i momenti della vita istituzionale del Paese.

Ebbene, il ventaglio di concezioni di fondo del ruolo del Presidente della Repubblica - corrispondenti alle diverse teorie che si sono fatte carico della ricostruzione dogmatica dell'organo di cui si discute nelle forme di governo contemporanee e riaffioranti negli artt. 87 ed 88 Cost., laddove i poteri e le funzioni attribuite al Capo dello Stato sono elencate senza un apparente ordine sistematico - sembrano alternativamente prevalere l'una sulle altre a seconda delle variabili rappresentate dagli altri elementi che connotano la forma di governo e la forma di stato.

In tal senso, il ruolo della Presidenza della Repubblica è certamente condizionato dall'impatto della legge elettorale sulla forma di governo e, dunque, dalla presenza o meno di stabili maggioranze parlamentari, dal sistema dei partiti, nonché dal grado di legittimazione dei medesimi e della classe politica nei confronti della comunità sociale.

Ancora, un elemento in grado di condizionare la consistenza concreta della Presidenza è, certamente, il tasso di solidarietà politica che, nei differenti momenti della vita istituzionale, accomuna tanto i diversi Poteri dello Stato nell'esercizio delle rispettive attribuzioni, quanto gli enti territoriali che compongono la Repubblica nello svolgimento delle competenze a ciascuno attribuite dalla Costituzione.

Infine - come le vicende di questi ultimi tempi si sono incaricate di ribadire - la figura del Presidente della Repubblica è suscettibile di assumere differente peso specifico nel sistema costituzionale anche in relazione al contesto istituzionale, economico e geopolitico, internazionale ed europeo, in cui il nostro Paese si colloca, traendone benefici, ma anche stringenti vincoli sul piano politico, economico e giuridico, tali da incidere in modo assai intenso sull'esercizio delle prerogative sovrane dell'ordinamento e, dunque, sulla forma di stato.

Ma se è così, allora, il carattere indeterminato della figura presidenziale costituisce un elemento coesistente a quel ruolo di congiunzione ed intermediazione che, nell'ottica della razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare, è stato diffusamente riconosciuto in Assemblea Costituente. In rapporto al contingente scenario politico-istituzionale di riferimento, infatti, l'ambito di intervento del Presidente della Repubblica potrà restringersi, sino al ruolo di mera garanzia, ovvero espandersi, sino a giungere a compiti di impulso e, secondo un nota opinione<sup>4</sup>, addirittura di indirizzo (-costituzionale), assicurando ai meccanismi istituzionali di rimettersi in moto in seguito temporanei momenti di blocco.

## **2. I poteri del Presidente della Repubblica tra forma e sostanza.**

Nonostante il carattere non sistematico della elencazione contenuta nell'art. 87 Cost. e nelle altre disposizioni che si riferiscono al Presidente della Repubblica (artt. 59, 74, 88,

---

<sup>4</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica* (1958), in Id., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, p. 206 ss. *Contra*, A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Bari, 1985, p. 103 ss.

92, 104, 126, 134 e 135 Cost.) è possibile distinguere i poteri e le prerogative presidenziali in relazione alla loro incidenza sul funzionamento del sistema politico-costituzionale.

In questi termini, innanzi tutto, rilevano le competenze e i poteri attraverso cui il Presidente attende a una *funzione di controllo*, partecipando, in diverse fogge, all'esercizio delle funzioni fondamentali dello Stato, stimolando, ove ritenuto necessario, gli altri Poteri (legislativo, esecutivo e giurisdizionale) verso ulteriori momenti di riflessione in merito alle legittimità o all'opportunità dell'atto da adottare.

Nell'ambito del procedimento di formazione della legge, com'è noto, in base agli artt. 73 e 74 Cost., il Presidente interviene nella fase integrativa dell'efficacia della delibera parlamentare, potendo rinviare la delibera legislativa alle Camere, con un messaggio motivato, per determinarne il riesame.

Analoga funzione di controllo è, inoltre, assolta dal Presidente nei confronti degli atti del Governo in sede di emanazione dei decreti-legge, dei decreti legislativi, dei regolamenti e nel momento in cui è chiamato ad autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa.

Ancora, alla medesima funzione di controllo si possono ascrivere i poteri esercitati dal Capo dello Stato, allorché è chiamato a rivestire della forma del decreto atti del Parlamento e del Governo idonei ad incidere sulla composizione di altri organi (nomina di funzionari statali o vertici delle autorità amministrative indipendenti) o su enti territoriali autonomi (scioglimento dei consigli regionali) ovvero, ancora, sulle relazioni internazionali della Repubblica (ratifica dei trattati internazionali e dichiarazione dello *stato di guerra*).

Ebbene, in tutti gli ambiti considerati il controllo presidenziale trova esplicazione attraverso atti di *moral suasion* ed inviti alla riflessione, che assumono, al massimo, la sostanza del *veto sospensivo*, ma non valgono in nessun caso a determinare il definitivo arresto del procedimento in discussione.

In altre ipotesi, inoltre, i poteri presidenziali assumono una *funzione di garanzia* del corretto funzionamento del sistema attraverso la posizione riconosciuta al Presidente nell'ambito di organi collegiali di rilevanza costituzionale, come nel caso del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.) o del Consiglio Supremo di Difesa (art. 87 Cost.), ai quali il Capo dello Stato partecipa per garantire che le relative funzioni siano assolte nel quadro delle finalità e dei limiti posti dalla Costituzione.

Rilievo centrale rivestono, altresì, i *poteri di intermediazione* che il Presidente esercita tra gli organi a cui è affidata la determinazione dell'indirizzo politico (Camere e Governo), anche al fine di assicurare la legittimazione dei medesimi rispetto al corpo elettorale, attraverso la mediazione dei partiti politici. Si tratta, in primo luogo, del potere di *nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri* e di *scioglimento anticipato delle Camere*, nell'esercizio dei quali il Presidente della Repubblica ha il compito, innanzitutto, di «assecondare la dinamica delle forze politiche, piuttosto che a contrastarla o “costringerla” in determinate direzioni»<sup>5</sup>.

Come si accennava, tuttavia, è proprio tale funzione che è suscettibile di variare notevolmente in relazione ai caratteri degli altri elementi con cui si trova a reagire. Sicché mentre nel caso di stabili maggioranze, chiaramente legittimate dal voto popolare, il Capo dello Stato si trova a svolgere un ruolo quasi notarile; al contrario, allorché il quadro politico – per la frammentazione presente nel Paese in una determinata fase storica, ovvero per effetto dei meccanismi elettorali o, ancora, per responsabilità delle forze politiche - non restituisce una condizione di chiarezza, il ruolo del Presidente si fa assai delicato, potendo il medesimo intervenire, orientando le proprie decisioni allo scopo di

---

<sup>5</sup> In questi termini, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato-A. Barbera, *Manuale di diritto pubblico. II. L'organizzazione costituzionale*, Milano, 1997, 218.

promuovere quel minimo di omogeneità e solidarietà politica indispensabile per il funzionamento del sistema democratico-rappresentativo.

In tali ultime circostanze si alimentano in misura maggiore i *poteri di influenza* del Capo dello Stato, attraverso cui il medesimo, quale *rappresentante dell'unità nazionale* (art. 87 Cost.), può farsi carico di spronare le istituzioni, le forze politiche e l'intera comunità sociale, affinché tutti agiscano concordemente e lealmente in vista dei comuni obiettivi e nell'alveo dei legittimi procedimenti costituzionali. Tale delicato compito è svolto dal Capo dello Stato attraverso un complesso di strumenti, formali e informali, tra cui spicca il *potere di messaggio alle Camere*, ma anche il meno solenne (sebbene talvolta ancor più efficace) *potere di esternazione*, che consente al Presidente di rivolgersi alla Nazione, con i più vari strumenti di manifestazione del suo pensiero<sup>6</sup>, segnando le tappe di un necessario sforzo collettivo o di una assunzione di responsabilità delle istituzioni per il soddisfacimento di interessi generali.

Nella medesima ottica, infine, può trovare giustificazione il mantenimento in capo al Presidente della Repubblica di taluni *poteri di prerogativa*, tra cui spicca il potere di grazia e di commutazione delle pene, pur risalendo questo ad un'epoca e ad una concezione in cui il Monarca, titolare originario della sovranità statale, manteneva in via residuale taluni poteri *extra ordinem* anche quando il potere sovrano era ormai limitato dalle attribuzioni riconosciute al Parlamento. Oggi, invece, il riconoscimento esclusivo al Presidente del potere di grazia, secondo l'interpretazione della Corte costituzionale, assolve ad una funzione umanitaria ed equitativa, affidata al Capo dello Stato proprio perché latore di una visione integrata degli interessi propri della comunità nazionale, scevra da istanze di fazione o da pregiudizi ideologici<sup>7</sup>.

### **3. Dalla «garanzia passiva» alla «garanzia attiva» della Costituzione e dell'unità nazionale.**

La sommaria elencazione dei poteri presidenziali consente, allora, di marcare taluni elementi caratterizzanti la figura del Capo dello Stato, al fine di mettere a fuoco la fisionomia di un organo che sembra programmato - sebbene, forse, in modo non del tutto volontario o consapevole - per adattarsi alle mutevoli contingenze che condizionano il concreto funzionamento e l'equilibrio della forma di governo parlamentare.

Il Presidente, secondo la Costituzione, è, innanzi tutto, il titolare di poteri effettivi, che richiamano una specifica ed autonoma sfera di responsabilità decisionale<sup>8</sup>, e non certo - come, invece, temeva V.E. Orlando - una sorta di «re travicello», destinato ad essere completamente estromesso dalla dialettica dei poteri costituzionali per valere ancor meno della figura meramente rappresentativa propria di certe monarchie costituzionali europee<sup>9</sup>. Piuttosto - con le parole di Meuccio Ruini - il Capo dello Stato è il «regolatore ed equilibratore fra tutti i poteri ed organi dello Stato, compreso il parlamento» e, quindi, il titolare di una precipua responsabilità di «coordinamento»<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> In argomento, recentemente, M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 1, 2011, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

<sup>7</sup> Cfr., Corte cost., 18 maggio 2006, n. 200.

<sup>8</sup> Così, E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 304.

<sup>9</sup> V.E. ORLANDO, in *Atti dell'Assemblea costituente*, 23 ottobre 1947, p. 1468 s. In argomento, L. PALADIN, *Presidente delle Repubbliche*, cit., p. 1 ss.

<sup>10</sup> M. RUINI, in *Atti dell'Assemblea costituente*, 31 gennaio 1947, *Relazione al progetto elaborato dalla Commissione dei settantacinque*.

I poteri presidenziali non sono, dunque, inquadrabili nell'ambito delle tre funzioni tradizionali dello Stato, sebbene il Presidente partecipi all'esercizio delle medesime, intervenendo nei momenti e nelle fasi dei relativi procedimenti in vista dell'esercizio dell'evocata funzione di controllo costituzionale.

Sotto questo profilo, il Presidente della Repubblica rappresenta il *pendant* della Corte costituzionale nell'ambito delle garanzie dell'equilibrio tra i poteri e del corretto esercizio delle funzioni da parte dei medesimi; nel senso che mentre il Giudice costituzionale interviene su iniziativa di altri organi e sulla base di procedimenti rigidamente prestabiliti dalle fonti normative che ne disciplinano il funzionamento, il Capo dello Stato assume, invece, un ruolo di «garante attivo» dell'ordinamento<sup>11</sup>, promuovendo e coordinando, con varietà di strumenti e scelte discrezionali, l'azione degli altri poteri nell'ottica dei principi costituzionali<sup>12</sup>, nonché la necessaria sintonia tra apparati pubblici, sistema politico e comunità sociale nel segno della solidarietà politica e dell'unità nazionale<sup>13</sup>.

In altri termini – pur senza giungere ad accogliere la tesi di chi ha prefigurato un'autonoma funzione di indirizzo politico-costituzionale del Capo dello Stato<sup>14</sup> – il Presidente partecipa alla ricerca di unità nel nome dei valori costituzionali con un proprio potere politico, legittimato in forza del suo carattere rappresentativo, ma anche dalla sua precipua posizione di indipendenza<sup>15</sup>.

Anche per tale ultima ragione, dunque, è difficile inquadrare la figura del Presidente della Repubblica in un modello generale ed astratto. A segnare la concreta fisionomia del Potere di cui si tratta contribuisce, infatti – insieme al contesto politico-istituzionale contingente in cui si trova ad esercitare il delicato ruolo – anche l'apporto della specifica personalità del soggetto che, di volta in volta, incarna l'organo<sup>16</sup>, il quale, pertanto, può oscillare – come di fatto ha oscillato nel corso della storia repubblicana – tra i due poli funzionali estremi della «garanzia passiva» e della «garanzia attiva» della Costituzione e dell'unità nazionale.

---

11 Di segno contrario, invece, l'opinione di S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, pp. 23 ss., 45 ss., secondo il quale il Presidente sarebbe strutturalmente sottratto al gioco dell'indirizzo politico e, dunque, si configurerebbe come organo «esterno» di garanzia passiva del sistema costituzionale, in quanto tale posto al riparo dalle possibili tensioni derivanti da rapporti dialettici con gli altri Poteri dello Stato, ma anche con le forze politiche e con l'opinione pubblica. Tale posizione è stata, tuttavia, superata dallo stesso A., allorché ha preso atto del superamento nella prassi del ruolo di «garanzia passiva» e della affermazione della funzione presidenziale di «garanzia attiva»: cfr., in proposito, S. Galeotti-B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, XI, Torino, 1996, p. 422 ss.

12 E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 305.

13 Nei termini riferiti, A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 304 ss.; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 232 ss.

14 Per questa impostazione, P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., p. 206 ss.

15 La carica di politicità propria della figura del Presidente era già sottolineata – sia pure nell'ambito della differente concezione decisionista schmittiana del Capo dello Stato come supremo «reggitore della crisi» – da C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, VI, Milano, 1960, p. 224 ss., ora in Id., *Diritto costituzionale vivente, Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Milano, 1992, p. 49 ss. Inoltre, con riguardo al potere monarchico, per la concezione del Capo dello Stato come «potere neutro» si veda già B. CONSTANT, *Principi di politica*, trad. it., Roma, 1970, p. 64 ed ivi il riferimento al «*pouvoir modérateur ed intermédiaire*».

16 Tra gli altri, G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, pp. 942 ss., 955; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, I, Milano, 1960, p. 632 ss.

In questo quadro, vale rammentare la previsione astratta dell'art. 89 Cost., secondo cui il Presidente non risponde degli atti compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni, atteso che la responsabilità dei suoi atti è assunta dai ministri chiamati a controfirmarli, salvi in casi si «alto tradimento» e «attentato alla Costituzione» (art. 90 Cost.), sulla scia della tradizione monarchica parlamentare, che, appunto, assegnava al Capo dello Stato una funzione di controllo esterno e lo poneva al di fuori del gioco politico.

Nondimeno, proprio in relazione all'emergere della funzione di «garanzia attiva» dell'unità nazionale e del sistema costituzionale, risulta progressivamente accresciuta l'esposizione pubblica del Capo dello Stato e, dunque, la c.d. «responsabilità politica diffusa» del medesimo - che si esprime con le critiche nei confronti del suo operato - nel circuito mediatico che conduce alla formazione dell'*opinione pubblica*<sup>17</sup>.

#### **4. La progressiva espansione dei poteri presidenziali nella prassi costituzionale.**

Il carattere ambiguo del modello costituzionale, la mutevolezza del contesto politico-istituzionale di riferimento e l'influenza delle dieci diverse personalità che si sono avvicendate nella carica dal 1948 ad oggi hanno determinato un'evoluzione dei tratti caratteristici della Presidenza della Repubblica, che, tuttavia, ad oltre sessant'anni dall'entrata in vigore della Carta fondamentale, consente di individuare anche talune significative regolarità costituzionali.

Al riguardo, vale sottolineare come il ruolo del Presidente della Repubblica, quale organo rivolto a promuovere l'unità intorno ai valori costituzionali fu giocato sin dalla metà degli anni Cinquanta non soltanto sul piano della dialettica Parlamento-Governo e maggioranza-opposizione, ovvero sul versante della forma di governo; piuttosto, il ruolo unificante del Capo dello Stato si è sviluppato, nella prassi, quale strumento di collegamento anche tra apparati pubblici, sistema politico e comunità sociale.

A tale risultato ha condotto la particolare lettura che hanno ricevuto talune disposizioni costituzionali, a partire dalle quali i Presidenti con più spiccata personalità ed iniziativa (la mente, ovviamente, corre innanzi tutto alla figura di Sandro Pertini) hanno inaugurato quell'orientamento che ha condotto alla prevalenza - tra le opzioni *sulla carta* possibili - del ruolo di «garante attivo» della più alta carica dello Stato.

Il principale riferimento normativo è, invero, rappresentato dal primo comma dell'art. 87 Cost., laddove si afferma che «il Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale»<sup>18</sup>. Tale ruolo, lungi dal costituire un attributo meramente formale, consente al Presidente di atteggiarsi come vero e proprio «custode» delle precondizioni della convivenza organizzata e, dunque, della solidarietà politica intorno ai valori costituzionali condivisi (art. 2 Cost.), del carattere democratico dell'ordinamento e del connesso principio della sovranità popolare (art. 1 Cost.), nonché del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, sebbene in una cornice istituzionale segnata dalla spiccata autonomia delle comunità territoriali (art. 5 Cost.)

Al riguardo, non era difficile immaginare come dinanzi alla sempre crescente complessità delle vicende politiche ed economiche, al cambiamento degli orizzonti ideologici di riferimento capaci di incrinare i principi della «costituzione materiale» sottesa

---

<sup>17</sup> In argomento, riassuntivamente, G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica del Presidente della Repubblica. La prassi recente*, in *St. parl. pol. cost.*, 1980, n. 49-50, p. 11; nonché ID., *Responsabilità (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 1348 ss.; F. DIMORA, *Alla ricerca della responsabilità del Capo dello Stato*, Milano, 1990, pp. 165 ss., 256 ss.; in senso critico, A. PACE, *Le forme extrapenalistiche di responsabilità del Capo dello Stato*, in M. Luciani- M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 381 ss.

<sup>18</sup> Cfr., sul punto, E. CHELLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 307.

al Patto costituente del 1948 e, addirittura, sia pure in modo marginale, l'unità territoriale del Paese, anche il Capo dello Stato, «custode» della Costituzione<sup>19</sup>, avrebbe mutato la sua fisionomia.

Proprio il riferimento a tali frangenti, infatti, fa risuonare in modo nitido le parole della relazione al progetto di Costituzione presentata da Meuccio Ruini, secondo cui il Presidente «rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica»<sup>20</sup>.

Ebbene, tale ruolo è esercitato dal Capo dello Stato in forza dei poteri che gli sono formalmente riconosciuti dalla Costituzione, come arricchiti dalla prassi maturata dal 1948 ad oggi e, in special modo, dal momento in cui si sono manifestati i primi sintomi della crisi di legittimazione del sistema politico e l'esigenza di riforme istituzionali<sup>21</sup>, che, inevitabilmente, hanno condotto all'ampliamento degli spazi propri degli organi di garanzia costituzionale.

Il riferito incremento del potere di intermediazione del Capo dello Stato si è, dunque, manifestato nel procedimento di formazione del Governo, giungendo ad una capacità di influenza presidenziale che certo non si limita, ai sensi dell'art. 92 della Costituzione, al recepimento, quasi notarile, dei risultati delle consultazioni in ordine alla scelta del Presidente del Consiglio da incaricare.

Piuttosto, il potere di influenza del Presidente della Repubblica è giunto - in presenza di talune peculiari contingenze politiche nazionali o internazionali - sino ad orientare gli sforzi dei partiti verso una particolare formula politica di maggioranza e un determinato programma e, addirittura, al sostegno di governi c.d. «tecnici» o «tecnico-politici» (i governi «Amato», «Ciampi», «Dini» e, da ultimo, «Monti») in cui egli, ovviamente, ha esercitato un ruolo preminente anche nella scelta dei singoli ministri.

La richiamata capacità di indirizzo presidenziale sulle forze politiche è, d'altra parte, fondata su una specifica interpretazione dei contorni del potere di scioglimento anticipato delle Camere ai sensi dell'art. 88 Cost., che da potere inizialmente inteso come *duunvirale* (o complesso), è stato, nella prassi negli ultimi anni, progressivamente attratto nel novero dei poteri strettamente presidenziali, con esiti che, talvolta, hanno suscitato aspri contrasti politici e notevoli perplessità anche in dottrina<sup>22</sup>.

---

19 L'espressione, com'è noto, risale alla celebre opera di C. SCHMITT, *Il custode della Costituzione*, trad. it. Milano, 1981.

20 Le parole di Ruini sono riprese da G.M. SALERNO-B. MALAISI, *Art. 87*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1690, i quali rilevano puntualmente che «è proprio la tutela degli interessi permanentemente unitari dell'intera nazione che giustifica una siffatta lettura non meramente passiva del ruolo presidenziale nei confronti degli altri titolari dei poteri pubblici».

21 Significativo al riguardo è stato il messaggio sulla necessità e sul metodo delle riforme istituzionali inviato dal Presidente Cossiga alle Camere il 26 giugno del 1991, ma anche i numerosi messaggi sul medesimo argomento dei Presidenti Ciampi e Napolitano.

22 In argomento, soprattutto per il riferimento alla prassi maturata durante i mandati di Scalfaro e di Ciampi, T.E. FROSINI-P.L. PETRILLO, *Art. 88*, in R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, p. 1713 ss. e part. p. 1722 ss. Per la tesi dello scioglimento anticipato quale atto sostanzialmente presidenziale, già S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in *Enc. Dir.*, agg. III, Milano, 1999, 946. In senso opposto, invece, G. GUARINO, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Milano, 1948, che, tuttavia, successivamente sosterrà la tesi maggioritaria dell'atto *duunvirale*: ID., *Il Presidente della Repubblica in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 940 ss.; nonché, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 664; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, cit., p. 640 ss.; L. CARLASSARE, *Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, Annuario 2012, *Il Governo*, Padova, 2002, p. 94.

In particolare, anche a fronte del mutamento della legge elettorale in senso maggioritario, che avrebbe potuto spingere verso un'interpretazione addirittura opposta del potere di scioglimento – vale a dire in senso inglese, quale atto sostanzialmente governativo –, il Presidente Scalfaro rifiutò pervicacemente di sciogliere le Camere dopo che, nel dicembre del 1994, la maggioranza del I governo “Berlusconi” entro in crisi per il ritiro della Lega Nord.

In quell'occasione, di fronte alle pressanti richieste di scioglimento anticipato del Presidente del Consiglio dimissionario, il Capo dello Stato – facendo largo uso delle esternazioni, anche al fine di legittimare il suo operato dinanzi all'opinione pubblica – affermò che avrebbe, invece, difeso «in ogni modo la vita del Parlamento, una vita che deve durare il più a lungo possibile» e che avrebbe fatto ricorso allo scioglimento soltanto nel caso in cui lo stesso non fosse stato in grado «di generare una maggioranza in grado di governare né di sostenere (...) un governo del Presidente»<sup>23</sup>.

In questo caso, dunque, come nel successivo del 1998 – determinato dalle dimissioni di Romano Prodi, allorché Scalfaro non sciolse le Camere ed affidò l'incarico di formare il Governo a Massimo D'Alema – il Presidente fece uso dei suoi poteri per sollecitare ed, in certa misura, favorire la scomposizione delle maggioranze uscite vincitrici dalle urne e per ricercare nuove formule politiche direttamente in Parlamento.

È evidente, allora, che nelle ipotesi richiamate il ruolo presidenziale andò certamente oltre la posizione di «garanzia attiva» della Costituzione o la funzione di «indirizzo politico-costituzionale», per avvicinarsi, pericolosamente, a quella di vero e proprio portatore di un indirizzo politico *tout court*.

Certamente distinto da quello testé richiamato è stato, invece, il ruolo assunto dal Presidente Napolitano nella gestione della delicato momento di crisi politica che, a causa delle tensioni esplose all'interno della maggioranza del III governo «Berlusconi», ma anche in ragione della pesantissima crisi finanziaria internazionale del 2011, condusse alle dimissioni del Presidente del Consiglio nell'autunno dello stesso anno ed alla formazione di un governo tecnico presieduto dal prof. Mario Monti<sup>24</sup>.

Ebbene, nell'occasione il Presidente Napolitano esercitò certamente il ruolo di «garante attivo» e promotore di solidarietà politica tra le forze rappresentate in Parlamento, ma anche di «custode» della stabilità politica ed economica del Paese di fronte all'Unione Europea e, più in generale, della comunità internazionale.

Tuttavia, il Capo dello Stato intese fissare, preventivamente, rigidi paletti alla sua stessa azione, sollecitando – secondo una dichiarazione resa con comunicato del Quirinale il 13 novembre 2011 – la partecipazione delle principali forze della maggioranza che aveva vinto le elezioni del 2008 ad un atto di responsabilità nazionale, che avrebbe dovuto coinvolgere anche i più importanti partiti dell'opposizione, per «dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige. Il confronto a tutto campo tra i diversi schieramenti riprenderà – senza che sia stata oscurata o confusa alcuna identità – appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di un nuovo Parlamento».

Tale scrupolosa cautela mostra, dunque, come Giorgio Napolitano abbia attentamente considerato i limiti superati i quali il suo intervento avrebbe determinato lo straripamento dal precipuo ruolo di garanzia e di promotore di unità politica in un campo, quello

---

23 Dall'intervista *Elezioni anticipate? Non se ne parla*, in *La Stampa*, 22 novembre 1994, p. 1, richiamata da T.E. FROSINI-P.L. PETRILLO, *Art. 88*, cit., p. 1723.

24 Su queste vicende, I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite* (11 dicembre 2011), in <http://www.federalismi.it>, nonché *infra* in questo volume.

dell'indirizzo politico, che la Costituzione, obiettivamente, non attribuisce al Capo dello Stato italiano.

In entrambe le vicende istituzionali sommariamente richiamate assume particolare risalto il «potere di esternazione» del Presidente della Repubblica, come strumento di collegamento tra Capo dello Stato, istituzioni e corpo sociale<sup>25</sup>. Tale riferimento, evidentemente, appare viepiù necessario nel momento in cui cresce lo spessore degli interventi di intermediazione politica del Presidente, sicché, per un verso, egli sente l'esigenza di autolimitare la sua azione, rendendo pubblici e perfettamente intellegibili i passaggi istituzionali e gli obiettivi perseguiti. Per altro verso, rivolgendosi al sistema politico ed istituzionale, ma anche direttamente ai cittadini, il Presidente riceve, in qualche modo, conferma della sua legittimazione rappresentativa, sottoponendosi al giudizio della comunità, ricevendo critiche o acquisendo consensi. È questa la ragione per cui, allora, risulta oggi decisamente superata l'impostazione che affermava un generale dovere di astensione dalle critiche al Capo dello Stato, atteso che, di fronte all'autonomo esercizio dei poteri presidenziali di iniziativa, controllo e garanzia, la responsabilità politica diffusa non può essere limitata né da norme penali, né da principi di correttezza costituzionale<sup>26</sup>.

## **5. Prospettive di riforma per un nuovo modello presidenziale.**

Sin qui è stato delineato, sinteticamente, il ruolo che il Presidente della Repubblica ha assunto nella prassi repubblicana e nel passaggio da un modello di democrazia consensuale ad un altro, ancora allo stato fluido e tendenziale, di democrazia maggioritaria, in seguito al referendum elettorale del 1993.

Ebbene, al rafforzamento dell'influenza presidenziale nella forma di governo vigente ha corrisposto anche la centralità del capitolo "Capo dello Stato" nell'immaginario, ma ormai ponderoso volume relativo alle proposte di riforma costituzionale formulate a partire dagli anni Ottanta.

L'interesse suscitato dall'argomento non nasce tanto dalla constatazione del cattivo funzionamento di un organo, i cui tratti, come considerato all'inizio di questo scritto, sono stati volutamente sfumati in Assemblea Costituente, forse per agevolare, anche su questo piano, quel compromesso virtuoso che ha consentito alla nostra Carta costituzionale di ricreare il minimo comune denominatore della convivenza organizzata e giungere, gradualmente, ad una più solida omogeneità sul piano politico, economico e sociale. Da questo punto di vista, infatti, il modello ha assolto bene - nonostante qualche eccezione - il suo importantissimo compito, con il contenimento o l'espansione dei poteri presidenziali, a seconda delle fasi storiche e delle esigenze di stabilità e continuità del sistema costituzionale repubblicano.

Piuttosto, la questione che si pone in una prospettiva di riforma è quella di comprendere se, nell'ottica di una ulteriore razionalizzazione della forma di governo, debbano essere accentuati i compiti presidenziali di guida e di indirizzo dell'Esecutivo - magari nell'ottica di un sistema semi-presidenziale alla francese - che consentano, comunque, margini dialettici mobili e, dunque, un equilibrio variabile tra un Presidente della Repubblica direttamente legittimato dal voto popolare e la coppia Esecutivo-maggioranza parlamentare. Ovvero, se - rivolgendosi alle suggestioni costituzionali inglesi o tedesche -

---

<sup>25</sup> E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 308; nonché, riassuntivamente, sulle «esternazioni» presidenziali, G. MOTZO, *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in Av.Vv., *Studi in onore di F. Chiarelli*, vol. II, Milano, 1971, p. 1494 ss.; L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 39 ss.; G.M. SALERNO-B. MALAISI, *Art. 87*, p. 1692 s.; M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, cit.

<sup>26</sup> In questo senso, E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 309.

sia più opportuno accentuare il ruolo di «garanzia» del Capo dello Stato, assegnando per intero il potere di indirizzo politico ad un Governo capace di «guidare» la sua maggioranza parlamentare.

Entrambi i modelli, all'estero, hanno dato buona prova di funzionamento, in una prospettiva di riforma sarebbe auspicabile, allora, evitare ibridazioni che potrebbero far smarrire i vantaggi dell'una o dell'altra soluzione.

\* Associato di diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Catania

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali