

Tensioni del parlamentarismo nella crisi economica. Una lettura “francese” della Presidenza Napolitano?*

di Luigi Ferraro **
(10 novembre 2016)

Sommario: 1. Il Presidente Napolitano e la crisi economico-finanziaria del 2011-2012: un breve riepilogo degli avvenimenti. 2. L'operato del Presidente della Repubblica e il suo riflesso sulla forma di governo con particolare riguardo alla situazione di emergenza economica. 3. Qualche valutazione problematica sul presidenzialismo 'strisciante': è proprio superata la forma di governo parlamentare? 4. Un'analisi ulteriore sul Capo dello Stato nella forma di governo alla luce della crisi economica. 5. Il semipresidenzialismo della V^a Repubblica francese e la situazione di emergenza per gli attentati terroristici. 6. Riflessioni conclusive, anche in chiave comparata, sul ruolo in Italia del Presidente della Repubblica nella situazione di emergenza economica.

1. Il Presidente Napolitano e la crisi economico-finanziaria del 2011-2012: un breve riepilogo degli avvenimenti

La difficile situazione economico-finanziaria che ha riguardato l'Italia soprattutto nel biennio 2011-2012 sembra rientrata da qualche tempo nella capacità di controllo delle autorità competenti. Tuttavia, le ragioni di preoccupazione non si sono ancora definitivamente dissipate, come sembrerebbe dimostrare, ad esempio, il timore avanzato da una parte della stampa internazionale circa l'esito incerto del prossimo referendum costituzionale e i suoi possibili effetti sulla fiducia nei riguardi dell'Italia da parte dell'Unione europea e dei mercati finanziari¹. Se a ciò si aggiunge la cura con cui le stesse istituzioni dell'UE esaminano i conti pubblici italiani, appare allora chiaro come quel biennio non possa considerarsi definitivamente archiviato.

In quel periodo il pericolo di *default* del nostro Paese per la grave situazione di deficit finanziario mise a dura prova anche la capacità di risposta del nostro modello istituzionale, soprattutto sotto il versante della forma di governo parlamentare. Pertanto, può essere utile oggi – a distanza di qualche anno da quegli avvenimenti – andarne a

*

Scritto sottoposto a *referee*.

1

In proposito è significativo quanto cita il quotidiano *la Repubblica* (versione online), http://www.repubblica.it/politica/2016/08/17/news/referendum_costituzionale_allarme_usa_ue-146115431 (17 agosto 2016), secondo cui “dal Wall Street Journal al New York Times, dal Financial Times al Pais la stampa internazionale mette l'Italia al centro della crisi e vede nella consultazione autunnale il possibile epicentro di un nuovo shock politico per l'Ue”.

verificare gli effetti sul sistema organizzativo italiano, al fine di comprendere, anche con l'aiuto della comparazione, l'irreversibilità di eventuali mutamenti o, al contrario, la loro provvisorietà collegata al momento e alla specificità delle circostanze.

Com'è noto la crisi nacque negli USA nel 2007, in ragione dei prestiti ad alto rischio concessi da parte degli istituti di credito, per poi diffondersi in Europa intaccando addirittura le aspettative di solvibilità finanziaria di taluni Stati dell'Unione europea, come nel caso della Grecia, dell'Irlanda, del Portogallo, ma soprattutto della Spagna e dell'Italia. La gravità della crisi economico-finanziaria di questi Paesi è stata tale da mettere in pericolo l'esperienza della moneta unica, con tutte le conseguenze politiche sul progetto dell'Unione europea. I motivi di maggiore preoccupazione riguardavano, naturalmente per la loro dimensione economica, la Spagna e l'Italia, tanto che a causa dei sempre crescenti – e preoccupanti – segnali di sfiducia dei mercati finanziari verso questi due Paesi il 5 agosto 2011 fu inviata ai loro governi una lettera a firma di Trichet e Draghi, rispettivamente il Governatore uscente e quello entrante della Banca Centrale Europea. Nella missiva, sicuramente irrituale nella forma e nei contenuti, la Spagna e l'Italia furono fortemente sollecitate, da un lato, ad adottare tempestivamente misure economiche tese a fronteggiare il deficit finanziario, dall'altro, ad introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio così da rassicurare gli operatori economici sulla serietà delle loro intenzioni².

2

Per una riflessione critica su tale missiva cfr. G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi*, Napoli, 2012, 82 ss.; sulle riforme costituzionali in Italia e Spagna in tema di stabilità finanziaria, sia consentito rinviare a L. FERRARO, *Il principio democratico e lo Stato sociale alla prova delle riforme costituzionali in tema di stabilità di bilancio: le esperienze spagnola e italiana*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2014, 17 ss.

La situazione italiana era ulteriormente aggravata dal diffuso scetticismo internazionale in merito alla figura dell'allora Presidente del Consiglio Berlusconi, anche a causa delle diverse inchieste giudiziarie che lo riguardavano. Non di meno, sotto il profilo interno, si aggiunsero le crescenti difficoltà politiche del suo Governo, che esplosero definitivamente con la mancata approvazione (11 ottobre 2011) alla Camera dei Deputati dell'art. 1 del d.d.l. relativo all'approvazione del Rendiconto generale dello Stato. L'Esecutivo presentò, perciò, una nuova rendicontazione e la successiva votazione nell'aula di Montecitorio, con soli 308 voti favorevoli, certificò l'assenza ai danni del Governo della maggioranza assoluta alla Camera³.

Le accresciute difficoltà parlamentari dell'Esecutivo e l'inefficacia delle manovre economiche pur approntate dal Governo resero ineludibile l'intervento del Presidente della Repubblica (da ora in poi anche PdR), il quale, però, si attivò in quel periodo di emergenza politica e finanziaria in modo inusitato. Difatti, già dopo il primo voto sfavorevole sul d.d.l. del Rendiconto generale dello Stato il Presidente Napolitano avviò una serie di contatti informali con personalità politiche ed istituzionali – anche di livello europeo – tali da far apparire le “consultazioni [...] simili a quelle svolte a crisi aperta”. Dopo la seconda votazione sul Rendiconto generale, verificata la sussistenza della semplice maggioranza relativa a Montecitorio e a seguito di un colloquio tra il PdR e il Presidente del Consiglio, fu emesso “un singolare comunicato della presidenza della Repubblica [che] annunciava *l'intenzione* (corsivo nostro) del governo di dimettersi” una volta approvata la legge di stabilità. Ciò determinava, come efficacemente rilevato, “una fase del tutto anomala: una situazione di «crisi annunciata», ma che a molti non appariva certa”⁴.

Subito a seguito di questi avvenimenti il Capo dello Stato procedeva alla nomina di Mario Monti quale nuovo senatore a vita. Tale atto, invero, non apparve casuale dal momento che a livello di istituzioni europee e di mercati finanziari la persona di Monti sembrava la più idonea ad intervenire in modo rigoroso ed efficace in un così critico contesto economico, in cui le difficoltà di bilancio dell'Italia stavano minando seriamente le sorti future della c.d. eurozona. Tant'è vero che, di lì a breve, dopo l'approvazione della legge di stabilità e le dimissioni del Governo Berlusconi, il Presidente della Repubblica conferì l'incarico allo stesso sen. Monti di formare un nuovo Esecutivo.

Ai fini del presente contributo ciò che rileva fu la totale abdicazione delle forze parlamentari in favore della capacità di individuazione da parte del Capo dello Stato di una personalità di prestigio, capace di recuperare la fiducia verso l'Italia a livello di istituzioni europee e dei mercati internazionali. Proprio questa risoluta iniziativa

3

Questa seconda votazione sul rendiconto avvenne il giorno 8 dicembre 2011. Sulle diverse fasi della crisi del IV Governo Berlusconi v. D. PICCIONE, *Anatomia di una crisi di governo*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 4, 2011, 925 ss.; cfr. anche N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, *Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

4

Tutti gli ultimi richiami testuali sono a M. OLIVETTI, *Governare con l'aiuto del presidente*, in *il Mulino*, n. 2, 2012, 234, il quale precisa che il giorno 9 novembre il capo dello Stato emetteva “una ancor più atipica nota, nella quale confermava che il presidente del Consiglio si sarebbe certamente dimesso, non appena ottenuta l'approvazione parlamentare della manovra. Anche in questo caso, la dichiarazione presidenziale appariva poco rituale, quasi un commissariamento di un governo in carica, che formalmente godeva ancora della fiducia parlamentare”.

3

presidenziale nella scelta del futuro Presidente del Consiglio e l'ampia maggioranza parlamentare coagulatesi con il voto di fiducia, ha permesso di definire quel Gabinetto quale Esecutivo del Presidente, oltre che Governo di grande coalizione, in forza del sostegno parlamentare di partiti politici solitamente contrapposti.

I caratteri dell'operato del Presidente Napolitano e le dinamiche parlamentari di quello specifico momento di crisi, rievocati ora in modo molto sintetico in quanto abbondantemente noti, hanno sollecitato una parte della dottrina a formulare significativamente questo problematico giudizio: "Il cuore dell'anomalia consiste nella formazione di un governo la cui legittimazione sembra stare più nell'emergenza economica internazionale e nell'iniziativa del presidente della Repubblica per farvi fronte che nella regolare dialettica democratica, attraverso il Parlamento e i partiti"⁵.

2. L'operato del Presidente della Repubblica e il suo riflesso sulla forma di governo con particolare riguardo alla situazione di emergenza economica

Quest'ultimo rilievo dottrinario, invero, non è riconducibile unicamente alla formazione del Governo Monti, soprattutto sotto il profilo dell'iniziativa presidenziale. Anche la fine del I Governo Berlusconi e la successiva costituzione del Gabinetto di Lamberto Dini (1995-1996) segnarono un forte intervento dell'allora Presidente della Repubblica Scalfaro, il quale, pur facendo i conti con una legge elettorale di tipo maggioritario, ritenne legittimamente prevalenti le logiche – invalse sino a quel momento – di una forma di governo parlamentare modellata sul sistema proporzionale con coalizioni post-elettorali, in cui il Capo dello Stato esercita il potere di scioglimento anticipato delle Camere ex art. 88 Cost. solo a fronte dell'impossibilità parlamentare di formare un nuovo Governo⁶.

Ne consegue che la Presidenza Napolitano ha rappresentato, secondo una parte autorevole della dottrina, soltanto l'ultimo tassello di un progressivo slittamento della nostra forma di governo verso una "interpretazione dualista", cioè di un Presidente della Repubblica che partecipa attivamente alle funzioni di governo, tanto da potersi configurare in via di prassi una "*forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*"⁷.

5

Sulla citazione e gli ultimi profili v. ancora M. OLIVETTI, *ult. op. cit.*, 235 s. Riguardo all'Esecutivo Monti quale "Governo del Presidente" e Governo "tecnico" v. D. CODUTI, *Il Governo*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 271 ss.; cfr., altresì, P. MARTELLI, *Governo tecnico*, in *il Mulino*, n. 2, 2012, 226 ss. il quale annovera tra i c.d. governi tecnici gli Esecutivi guidati da C.A. Ciampi (1993-1994), da L. Dini (1995-1996) e, per l'appunto, da M. Monti. Significativamente A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. II, Bologna, 1997, 262 s., con riferimento al Governo Ciampi nominato dal PdR O.L. Scalfaro, ha sostenuto che "questo è stato realmente il primo governo della storia italiana che può definirsi come «governo del presidente», nel senso che, oltre ad avere la necessaria «fiducia» delle Camere, ha avuto un sostegno essenziale da parte del Capo dello Stato".

6

Al riguardo cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2014, 275.

7

4

Sono diversi i fattori che effettivamente sembrerebbero confermare la tesi di una evoluzione nei fatti del nostro modello istituzionale verso una caratterizzazione presidenziale, in particolare sul tipo del semipresidenzialismo della V^a Repubblica francese. Innanzitutto, non di rado è stata evocata una “sorta di coabitazione” tra il nostro PdR e un Presidente del Consiglio di diverso indirizzo politico, com’è avvenuto da ultimo tra Napolitano e Berlusconi, ma ancor prima tra Scalfaro e Ciampi, da un lato, e ancora Berlusconi, dall’altro, dove non sono mancati episodi di palese contrasto tra le due diverse figure istituzionali, come ad esempio il rifiuto nel c.d. caso Englaro da parte del PdR Napolitano di emanare il d.l. presentatogli dal Governo Berlusconi⁸. Allo stesso modo, non sono state rare le ipotesi di Governi che hanno goduto della doppia fiducia del Parlamento e del Capo dello Stato, nel senso cioè di Esecutivi che instaurano non solo un fisiologico rapporto fiduciario con le Camere, ma che godono anche del deciso sostegno presidenziale, come nell’ipotesi – oltre che del già richiamato Governo Monti – del Governo Letta formatosi durante il secondo mandato presidenziale di Napolitano⁹.

Non di meno, va ricordato che per la prima volta nella nostra esperienza repubblicana il Presidente Napolitano – suo malgrado in ragione dell’età avanzata – ha ricevuto un secondo mandato per l’incapacità dei gruppi parlamentari di coagulare una maggioranza in grado di eleggere una diversa personalità al Quirinale¹⁰. È innegabile che quest’aspetto di assoluta novità per il nostro sistema ci ha avvicinato proprio ai modelli di tipo semipresidenziale che prevedono (e prevedevano) la possibilità di rielezione del

È la tesi sostenuta da C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, 52 ss.; così pure S. PRISCO, *Costituzione, Diritti umani, Forma di governo*, Torino, 2014, 254, si richiama ad una “forma di governo parlamentare a direzione (ormai) presidenziale”. In modo altrettanto significativo si esprime G. PASQUINO, *L’elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, 114, secondo cui “un Presidente che decide se, come, quando e perché sciogliere o no il parlamento, che nomina il capo del governo, lo indirizza e lo sostiene nelle sue attività, è ormai giunto alla soglia del semipresidenzialismo”. Infatti, il Presidente Napolitano, dopo le dimissioni del Governo Berlusconi, avrebbe potuto anche optare per lo scioglimento delle Camere, tuttavia ha ritenuto prevalente – nella prospettiva dell’interesse nazionale – verificare la possibilità di formare un nuovo Governo, capace di fronteggiare la grave crisi economica portando a termine l’ultimo anno di legislatura.

8

Sul richiamo all’istituto della coabitazione v., innanzitutto, G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, 52, secondo cui il PdR “è ormai in grado di esercitare un intenso potere di interdizione sull’attività del governo, tanto da costringere il Presidente del Consiglio a una sorta di «coabitazione» permanente”; egualmente richiamano “la coabitazione di stampo francese” V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Bologna, 2016, 31, a cui si rinvia anche per il riferimento al caso di Eluana Englaro (in particolare, p. 128 ss.). Circa l’avvicinamento della nostra forma di governo a quella semipresidenziale ancora v. G. PASQUINO, *L’elasticità della Presidenza della Repubblica*, cit., 114, che scorge “nella straordinaria Presidenza di Giorgio Napolitano i bagliori di una Repubblica semipresidenziale”, e S. PRISCO, *Costituzione, Diritti umani, Forma di governo*, cit., 264 ss.

9

In proposito cfr. sempre G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., 53 s.

10

Pur non prevedendo la nostra Carta costituzionale alcun divieto per la rielezione del Presidente della Repubblica, ciò nonostante sono state avanzate in dottrina non poche obiezioni sul punto, come l’ampia durata del mandato presidenziale e le esigenze di indipendenza collegate al ruolo del Capo dello Stato; in proposito, cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (voce)*, in *Digesto*, Torino, 1996, 432 s., e A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 223.

5

Presidente (art. 6, Cost. V^a Rep. francese; art. 43, Cost. Weimar)¹¹. Se a ciò si aggiunge l'opinione di chi ritiene che il nostro PdR detenga “un autentico potere di indirizzo politico” dal momento che “egli può imporre la propria volontà al Governo e al Parlamento...nei limiti del parlamentarismo” – come nel caso della nomina dei cinque giudici della Consulta, del possibile rifiuto “di firmare certi decreti-leggi”, della “minaccia di non promulgare le leggi” – si potrebbe allora giungere alla conclusione che “esiste invero un solo regime semipresidenziale degno di questo nome in Europa: [quello dell'Italia]¹²!”

Tale contesto potrebbe essere ulteriormente confermato da quanto avvenuto nella fase di emergenza economica, in cui l'Italia è stata prossima al *default* finanziario. L'inadeguatezza dei partiti ad assumere un'iniziativa politica forte, capace di tradursi in una rinnovata proposta di governo dopo la fine del IV Esecutivo Berlusconi, quasi come fossero ‘tramortiti’ dalla tempesta finanziaria, ha lasciato lo spazio all'azione del Presidente della Repubblica. Quest'ultimo in quella fase politica – piuttosto che optare per lo scioglimento anticipato del Parlamento, visto lo sfaldamento della maggioranza scelta dagli elettori – ha preferito verificare la possibilità di costituire un'ampia, ma politicamente diversa, maggioranza parlamentare in grado di affrontare quella drammatica situazione. Com'è stato giustamente sottolineato, l'inquilino del Quirinale si è mosso nelle logiche della “democrazia maggioritaria dell'alternanza” nel momento in cui ha richiesto innanzitutto la collaborazione delle forze politiche vincitrici alle precedenti elezioni del 2008, per poi cercare di ampliare il consenso agli altri gruppi parlamentari intenzionati a rispondere responsabilmente all'appello presidenziale¹³.

Anche l'Unione europea ha avuto un ruolo determinante in quei momenti e, in generale, nel periodo di Presidenza Napolitano. La stessa scelta del Prof. Monti a Capo del governo deve essere interpretata quale fattore di grande attenzione del nostro PdR alle istituzioni europee, per la grande stima di cui Monti godeva a Bruxelles in ragione dei suoi precedenti incarichi comunitari. Tuttavia, a parte tale specifica scelta, Giorgio Napolitano ha da sempre creduto nel progetto politico dell'Europa, così da diventare, soprattutto in quella condizione di emergenza economica che stava minando la stabilità dell'euro, il “tutore dell'appartenenza europea dell'Italia”, proponendo una

11

Ci si attiene alla classificazione delle forme di governo proposta da M. VOLPI, *La classificazione delle forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto Pubblico Comparato*, Torino, 2012, 357, secondo cui la Repubblica di Weimar ha seguito il modello della forma di governo semipresidenziale.

12

Si tratta della tesi espressa da F. LAFFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese: un (contro)modello per l'Italia?*, in *Confronti costituzionali*, 27 gennaio 2014.

13

In tal senso cfr. I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *federalismi.it*, n. 24, 2011, 3 ss., che precisa: “I toni utilizzati da Napolitano traducono proprio la volontà del Presidente di rassicurare sulla circostanza che «si tratta soltanto – a tre anni e mezzo dall'inizio della legislatura – di dar vita ad un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale situazione finanziaria ed economica esige». E che il confronto tra i diversi schieramenti riprenderà, senza che sia oscurata o confusa alcuna identità non appena la parola tornerà ai cittadini per l'elezione di un nuovo Parlamento”.

“reinterpretazione dell’interesse nazionale in chiave europea”¹⁴. In una fase in cui la credibilità finanziaria e politica dell’Italia era compromessa il Presidente della Repubblica è stato il garante della persistente opzione europeista dell’Italia.

Dunque, è in questo scenario che deve ricomprendersi quanto prima richiamato sulla crisi del Gabinetto Berlusconi, cioè l’inizio di consultazioni informali da parte del PdR subito dopo il primo voto sfavorevole sulla rendicontazione generale dello Stato, il comunicato presidenziale in cui si preannunciavano le dimissioni del Presidente del Consiglio, però non ancora formalizzate, e infine la nomina a senatore a vita del Prof. Monti quale atto intenzionalmente prodromico alla sua futura designazione come Presidente del Consiglio incaricato¹⁵. Tutto ciò rende palese l’attivismo “determinante”¹⁶ del Quirinale in quel difficile momento, così da rafforzare l’incidenza del Capo dello Stato nel rapporto trilatero Parlamento-Governo-Presidente della Repubblica¹⁷.

Anche in una fase successiva della crisi economica, quando all’inizio della XVII legislatura il Presidente Napolitano, dopo la sua rielezione, ha nominato l’on. Letta quale Presidente del Consiglio, “si è vista qualche traccia di parlamentarismo dualista, meno accentuata rispetto al governo Monti, ma comunque in contrasto con la logica strutturale della forma di governo italiana poiché affiancava all’unica fiducia richiesta dalla Costituzione, quella parlamentare, anche una fiducia del presidente”¹⁸. In quell’occasione, dopo le elezioni del 2013 che hanno visto affermarsi un movimento politico anti-sistema quale terzo polo nel panorama partitico, il PdR ha dovuto affrontare una situazione parzialmente nuova rispetto alla tradizionale contrapposizione tra due diversi schieramenti, per cui – a seguito dell’incerto risultato elettorale e degli infruttuosi tentativi del *leader* del partito di maggioranza di costituire un nuovo Governo – il Capo

14

È quanto sostengono in modo condivisibile V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 199 ss.; nel contempo, G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, in F. Angelini, M. Benvenuti (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, cit., 320, rammenta “l’episodio forse più significativo dell’attivismo internazionale del Presidente della Repubblica nelle fasi culminanti della crisi dell’autunno 2011”, cioè “il comunicato di «censura» a seguito della celebre conferenza stampa congiunta tra il Cancelliere tedesco A. Merkel e il Presidente francese N. Sarkozy, nel quale vengono definite «inopportune e sgradevoli» le «espressioni pubbliche – a margine di incontri istituzionali tra i Capi di Governo – di scarsa fiducia negli impegni assunti dall’Italia»”.

15

Ancora I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l’Unione Europea e i mercati finanziari spingono l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, cit., 5, parla di “endorsement” del Presidente Napolitano a favore di Monti. Sempre sull’operato del PdR in riferimento alla crisi del Governo Berlusconi si sofferma G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 303 ss.

16

Così G. PICCIRILLI, *ult. op. cit.*, 306.

17

Cfr. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2013, 8, per il quale, emblematicamente, “lo «spazio topologico» della forma di governo parlamentare è quello che unisce tre punti – i tre organi politici: Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – tra i quali non vi possono essere interruzioni, fratture, sovrapposizioni”.

18

Cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 85, i quali citano anche un’intervista rilasciata dal Presidente Letta ad una televisione austriaca, in cui lo stesso Presidente del Consiglio si richiama non solo alla fiducia parlamentare, ma anche a quella presidenziale, quali fattori indispensabili di sostegno al suo governo.

dello Stato è riuscito ad individuare, con successo, una figura politica come Letta in grado di raccogliere consensi parlamentari c.d. *bipartisan* per la formazione di un nuovo Esecutivo¹⁹.

La situazione, invece, si è evoluta diversamente con la formazione del Governo attualmente in carica, dove “il Capo dello Stato sembrerebbe avere complessivamente svolto una funzione per così dire di «registrazione» degli eventi, piuttosto che di impulso o di reazione”²⁰. Difatti, il cambio alla guida del governo a favore di Matteo Renzi è stata la conseguenza del mutamento di *leadership* del partito di maggioranza relativa, con l'avvento alla sua direzione dello stesso Renzi, sicché il Presidente della Repubblica, in questo caso, non ha potuto fare altro che acquisire la variazione di strategia politica proveniente dal maggiore partito al momento presente in Parlamento.

Ancora, non priva di significato appare la posizione di Napolitano in relazione alla sua convinta sollecitazione nei riguardi del Parlamento al fine di perseguire le riforme costituzionali, anche dopo la sent. n. 1/2014 della Corte costituzionale. Si tratta della nota pronuncia in cui la Consulta ha dichiarato la parziale incostituzionalità della legge elettorale c.d. *porcellum*, pur sancendo tuttavia la piena legittimità degli “atti che le Camere adotteranno prima che si svolgano nuove consultazioni elettorali”, in base al “principio fondamentale della continuità dello Stato” che coinvolge le Camere quali “organi costituzionalmente necessari ed indefettibili” (punto 7, *Considerato in diritto*).

Come ha sottolineato una parte della dottrina, poiché le ragioni dell'illegittimità hanno colpito anche il premio di maggioranza che contribuiva alla determinazione degli eletti, sembrerebbe conseguire allora un problema di legittimità delle Camere – non giuridica, come ha illustrato la Consulta – bensì politica, nel senso di affidare quella che potrebbe essere ad oggi la più importante riforma della Costituzione a parlamentari parzialmente delegittimati sotto il profilo numerico della rappresentanza²¹. In ogni caso, al di là della valutazione di merito sul punto, ciò che conta rilevare in questa sede è l'indirizzo del Capo dello Stato. Il Presidente della Repubblica ha ritenuto che una delle

19

Su questi delicati passaggi politici e istituzionali v. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 182 ss.

20

È quanto evidenziato da G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2014, 4 s., che ricorda la cena del 10 febbraio al Quirinale tra il PdR e il segretario del Partito Democratico, in cui Napolitano è stato verosimilmente informato “sui passi futuri che il Segretario Renzi aveva intenzione di porre in essere”.

21

La quota di parlamentari eletta con il premio di maggioranza è stata decisiva ai fini dell'approvazione della riforma costituzionale, che, come noto, è stata licenziata dal Parlamento a maggioranza assoluta dei componenti e non dei due terzi, secondo quanto indicato dall'art. 138 Cost. Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Riforme costituzionali. La posta in gioco*, in <http://www.libertaegiustizia.it>, 11 gennaio 2016; v. anche A. PACE, *Riforma costituzionale – Le ragioni del no*, Milano, 2016, 6. Per A. PATRONI GRIFFI, *Sistemi elettorali e tenuta del principio democratico: brevi considerazioni a margine della nuova legge elettorale*, in C. De Fiore (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, 345, con riferimento alla legge elettorale n. 270/2005, “una eventuale, sia pure parziale, declaratoria di incostituzionalità all'indomani dell'esito elettorale assumerebbe un grave rilievo sotto il profilo della legittimazione dei parlamentari eletti e del governo in carica”. Al momento in cui si scrive il presente contributo si è in attesa di conoscere gli esiti del referendum sul disegno di riforma costituzionale, ex art. 138 Cost., che si celebrerà il prossimo 4 dicembre 2016.

ragioni di prosecuzione dell'attività di questo Parlamento fosse, da una parte, la riscrittura della legge elettorale, dall'altra, anche la necessità di addivenire ad un progetto organico di riforme costituzionali, tali da rendere più funzionali le nostre istituzioni alle esigenze dei tempi tra cui anche quelle economiche. Si è trattato, dunque, di un contesto in cui il Capo dello Stato ha preso una posizione chiara e risoluta, intervenendo nuovamente in termini di sollecito nel rapporto tra Parlamento e Governo. Per dirla autorevolmente con la dottrina "il Presidente Napolitano [...] non ha avuto esitazione alcuna (non solo a decidere di non sciogliere le Camere, ma anzi) ad incoraggiare le Camere stesse e il Governo a procedere senza altri indugi e speditamente lungo la via delle riforme"²².

3. Qualche valutazione problematica sul presidenzialismo 'strisciante': è proprio superata la forma di governo parlamentare?

La situazione di emergenza economico-finanziaria, in forza di quanto descritto, potrebbe allora aver rappresentato un'ulteriore tappa di un asserito percorso di evoluzione verso una forma di governo di tipo semipresidenziale. Tuttavia, tale valutazione, seppure fondata su un'effettiva e problematica evoluzione del nostro modello organizzativo, desta qualche perplessità.

L'indagine non può non partire dall'art. 87, 1° comma, Cost., che assegna al Presidente della Repubblica il compito di rappresentare l'unità nazionale. Il Presidente deve, cioè, tutelare "non solo la persona dello Stato", ma l'intera comunità nazionale che si è cementata (e si cementa di continuo) intorno ai principi e ai valori sanciti nella Costituzione, che ne rappresentano l'afflato ideale e culturale di comune condivisione²³. La Carta fondamentale è "la fonte dei diritti e dei doveri del Presidente", che supporta l'integrazione – nell'accezione smendiana – di un 'corpo unitario' nel rispetto dei pluralismi²⁴. L'unità nazionale, pertanto, "sta a significare la posizione di istanza di sintesi

22

Cfr. A. RUGGERI, *Stato costituzionale e Stato d'eccezione nella più recente esperienza italiana: dall'alternativa alla mutua integrazione?*, in *I quaderni europei*, n. 66, 2014, 9, che continua subito di seguito: "L'ha fatto, evidentemente, all'esito di un'operazione di bilanciamento tra beni o valori costituzionali: malgrado la palese «delegittimazione» del Parlamento, *interest rei publicae* che esso restasse fermo e saldo in sella, ancora una volta per la ragione già detta, perché cioè i *partners* europei e i mercati si aspettavano (e si aspettano) dall'Italia stabilità politica e riforme strutturali".

23

Il richiamo è a G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.)*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1978, 187 s., e a M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani, M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 20, secondo cui "l'unità nazionale [...] si è obiettivata in un documento (la Costituzione, appunto), che preesiste all'azione del Presidente". Cfr., altresì, C. DE FIORES, *Presidente della repubblica e unità nazionale*, in *Democrazia e diritto*, n. 2-3, 1994, 358 ss., che evidenzia come in dottrina l'unità nazionale sia stata ampiamente intesa "nei termini di *unità antifascista; unità dello stato; continuità dello stato; unità ed indivisibilità della repubblica*".

24

Il riferimento è alla nota tesi di R. SMEND, *Costituzione e diritto costituzionale*, (trad.it.) F. Fiore, J. Luther, Milano, 1988, 222 ss., con particolare riguardo "al significato integrativo dell'esistenza stessa degli organi supremi

e di solidarietà delle pluralistiche componenti politiche, sociali e istituzionali attraverso le quali si svolge, a norma della Costituzione, il processo politico democratico”²⁵.

In tale quadro deve essere configurato il potere neutro teorizzato da Constant e che comunemente viene attribuito al Presidente della Repubblica, cioè potere di moderazione e di intermediazione che porta a sintesi e, quindi, ad unità la pluralità delle posizioni politiche e sociali. Né la mediazione può essere confusa con il potere di indirizzo politico, poiché il Capo dello Stato non è titolare di un potere di scelta nell’ambito di una pluralità di soluzioni di governo, come per qualunque altro organo politico; allorché esercita il potere di mediazione, Egli cerca di individuare i punti di convergenza tra le diverse proposte già in campo e deve in ogni caso “essere dalla parte della Costituzione, opponendosi agli interessi dei soggetti politici dominanti e dei più influenti blocchi di potere quando questi si collochino fuori del perimetro costituzionale”²⁶.

Quanto ora sostenuto è in sintonia con l’indirizzo giurisprudenziale della Consulta, quando sostiene che il “Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano [...] è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. [...] «rappresenta l’unità nazionale» (art. 87, primo comma, Cost.) non soltanto nel senso dell’unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di *garanzia* (corsivo nostro), che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia” (sent. n. 1/2013, punto 8.2 del *Considerato in diritto*).

dello Stato”. Per un richiamo a Smend v. anche V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 14 s.
25

In tal senso v. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 234.
26

Così si esprime G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, cit., 26 ss., che peraltro evidenzia come la “evocazione del *pouvoir neutre* constantiano” debba essere precisata, poiché “costituiva un potere politico di riserva, manifestazione della statualità incarnata dal Monarca e collocato in posizione superiore rispetto alla sfera della politica partitico-parlamentare, nella quale si esprimeva invece la società civile”. In ogni caso v. sempre B. CONSTANT, *Riflessioni sulle Costituzioni e le garanzie*, (trad.it.) L. Cirasuolo, Roma, 1999, 48 ss. Sul potere neutro di Constant quale *pouvoir modérateur et intermédiaire* cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 14. L’attribuzione del potere neutro al PdR è comunque diffusa in dottrina, cfr., ad esempio, A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 233 s., per il quale la neutralità “sta semplicemente a denotare che il suo ufficio [...] consiste essenzialmente in «prestazioni di unità»”, intesa nel modo descritto poco sopra nel testo; anche O. CHessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, 147 ss., evidenzia il “principio d’unità” nella concezione di Constant del potere neutro. Cfr., altresì, L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto civile*, n. 3, 1994, 670 s., che individua nella “figura presidenziale una qualificazione neutra, imparziale, *super partes*, di garante (o custode) dei valori costituzionali, che non potrebbe assumere mai una posizione faziosa o partigiana collegandosi ad una formazione politica e neppure influenzare o addirittura contrastare [...] l’indirizzo politico di governo”. Di ben altra opinione C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1960, 232 ss., secondo cui l’attribuzione di un potere neutro al Presidente della Repubblica è “inaccettabile” sia perché “la imparzialità nelle decisioni [...] non è imposta solo al Capo dello Stato, ma a tutte le istituzioni costituzionali”, sia perché il Capo dello Stato “è un uomo con i suoi vizi e le sue virtù, con le sue passioni e i suoi inevitabili orientamenti, che [...] nell’esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) il proprio potere, i propri orientamenti, le proprie idee sulle altre”. Propone, invece, una tesi diversa, com’è noto, P. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1966, 719 s., che configura a favore del PdR una funzione di indirizzo politico “generale o costituzionale”, limitata “all’attuazione della Costituzione nei suoi fini permanenti”; per una critica a tale ultimo indirizzo, cfr. G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.)*, cit., 182 ss.

Tale passaggio giurisprudenziale evidenzia l'ulteriore compito del Presidente della Repubblica, cioè la funzione di garanzia come naturale conseguenza del potere neutro prima illustrato. Essa trova il suo riscontro nelle disposizioni costituzionali che assegnano, ad esempio, al Capo dello Stato la presidenza del C.S.M. e del Consiglio supremo di difesa, oltre che il comando delle Forze armate (art. 87, 9° e 10° comma, Cost.), proprio in ragione delle "attribuzioni di imparzialità e di indipendenza" del Presidente²⁷.

Del resto, già poco dopo l'entrata in vigore della Costituzione, un'autorevole dottrina aveva individuato nella figura del Capo dello Stato il "garante della costituzione", volendo con ciò intendere "che il Presidente ha la cura della costituzione, sorveglia che la costituzione funzioni senza intoppi, e ove qualche intralcio dovesse sorgere è a lui che spetta rimettere in moto la macchina"²⁸; sempre secondo quest'indirizzo, il ruolo di garante si estrinseca attraverso tre diversi poteri, che per l'appunto non sono esercitati *ad nutum* dal Presidente poiché oggetto di controfirma ministeriale (art. 89, 1° comma, Cost.): l'accettazione della proposta di dimissioni del Governo, l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere (art. 88, 1° comma, Cost.) e la nomina del Presidente del Consiglio (art. 92, 2° comma, Cost.)²⁹.

Per completare questa breve ricostruzione di tipo teorico sui poteri del Presidente della Repubblica, va ricordato come proprio le disposizioni costituzionali che lo riguardano si caratterizzano per la loro elasticità – da sempre riconosciuta dalla dottrina – che si coniuga con la debole razionalizzazione della nostra forma di governo parlamentare. La flessibilità della disciplina costituzionale relativa al Capo dello Stato – comunemente definita a 'fisarmonica' – comporta che il ruolo e i poteri del Presidente devono essere analizzati in relazione stretta con le dinamiche politico-partitiche e, in generale, con la forma di governo³⁰; in breve, "la «elasticità» della normativa costituzionale dedicata al Capo dello Stato [...] consente alla stessa di adattarsi

27

Cfr. S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana (voce)*, cit., 460 (per il CSM), 473 ss. (per "il potere militare").

28

Cfr. G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, 957; sul punto v. anche S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, 1985, 287 ss.

29

Il richiamo è ancora a G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana*, cit., 957. Invece, perplessità sul ruolo del Presidente della Repubblica quale garante della Costituzione sono avanzate da M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, cit., 17 ss., il quale illustra le ragioni per cui si è "assistito ad un vero e proprio slittamento semantico, che ha fatto di un *rappresentante* il *garante* dell'unità nazionale/costituzionale".

30

G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, cit., 111, precisa, in riferimento al simbolo della fisarmonica, che "la chiave interpretativa più suggestiva è quella offerta, ma mai formalmente precisata, da Giuliano Amato". Egualmente per M. VOLPI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 460, "la collocazione del Presidente nel sistema politico-istituzionale [...] finisce per attribuire al suo ruolo anche una elasticità «oggettiva», che gli impone di commisurare la sua azione all'evoluzione dei rapporti istituzionali, politici e sociali".

dinamicamente e convenzionalmente alle contingenze politiche esterne e a tutti i possibili mutamenti degli assetti istituzionali³¹.

Proprio tale ultimo carattere, cioè la capacità di adattamento del modello, sembra riscontrabile soprattutto nell'esperienza della Presidenza Napolitano. Difatti, entrambi i Governi Monti e Letta ai fini della loro costituzione hanno avuto bisogno del decisivo appoggio non solo del Parlamento, ma anche del Capo dello Stato a causa della debolezza del sistema politico che ne ha sollecitato un forte intervento di supporto. Relativamente all'Esecutivo Monti si è già richiamata l'incapacità dei partiti presenti in Parlamento – a seguito del dissolvimento della maggioranza che aveva vinto le elezioni del 2008 – di dare vita ad un'iniziativa politica tesa a formare un nuovo governo idoneo a rispondere alla crisi economico-finanziaria; né tantomeno vi fu una altrettanto chiara maggioranza parlamentare favorevole alla conclusione anticipata della legislatura, per cui in quella vicenda è stata decisiva l'iniziativa del Presidente. Allo stesso modo, per la formazione del Gabinetto Letta – pur avutasi nel prosieguo della medesima crisi, caratterizzata in quel momento da toni meno drammatici – si è registrato un eguale protagonismo presidenziale, poiché le elezioni politiche del 2013, come si è già ricordato, non avevano assegnato ad alcuna coalizione una sicura maggioranza parlamentare (favorevole al centro-sinistra solo alla Camera dei Deputati), anzi il panorama politico era passato da bipolare a tripolare e, quindi, di più difficile interpretazione nelle sue dinamiche.

In particolare, nel caso del Governo Letta l'autorevolezza del Presidente Napolitano era ancora ulteriormente aumentata, dal momento che si trattava della fase politica subito successiva alla sua rielezione (avvenuta in modo ampio con 738 voti). In quest'ultima circostanza la stragrande maggioranza dei partiti si appellò al Presidente della Repubblica uscente affinché accettasse, nonostante la sua personale riluttanza, un secondo mandato, vista la loro incapacità di scegliere una personalità in grado di raccogliere intorno a sé una maggioranza numericamente autorevole ai fini dell'elezione presidenziale. È interessante in proposito quanto evidenzia una parte della dottrina richiamando il discorso di insediamento dello stesso Napolitano, in cui il Presidente condizionava la sua personale disponibilità per la rielezione ad una "collettiva assunzione di responsabilità" da parte del mondo politico:

"Napolitano precisava che tale disponibilità a «una scelta pienamente legittima, ma eccezionale» era derivata dal «rischio ormai imminente di un avvatarsi del parlamento in seduta comune nell'inconcludenza, nell'impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell'elezione del capo dello Stato». Quanto accaduto era «il punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità». Napolitano sferzava i rappresentanti delle forze politiche che lo interrompevano con continui applausi³².

31

Così L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit., 657 s., che continua sostenendo che proprio l'elasticità delle disposizioni costituzionali in tema di PdR "induce benvero a ricercare una linea di demarcazione al di là della quale si avrebbe una rottura insopportabile del testo fondamentale dello Stato".

32

Alla luce di quanto ora illustrato sulla rielezione del PdR e sui c.d. Governi del Presidente, si è voluto dimostrare che gli avvenimenti recenti confermano il principio del collegamento diretto tra i poteri presidenziali – a maggior ragione se elastici – e il contesto politico; non di rado si è parlato di un rapporto inversamente proporzionale, nel senso che laddove vi sia un sistema politico-partitico consolidato ed efficiente i poteri presidenziali tendono a restringersi; al contrario, laddove il quadro politico sia sfilacciato e privo di una capacità di iniziativa, il ruolo del Presidente tende ad ampliarsi per colmare le lacune altrui³³.

In tale attivismo del Capo dello Stato, teso a compensare le inefficienze del sistema politico-partitico, è possibile individuare un ulteriore carattere dei poteri presidenziali, cioè quello di stimolo, peraltro richiamato dalla Corte costituzionale nella già citata sent. n. 1/2013. La Consulta è esplicita quando sostiene che “tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno [...] lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali. Tali sono, ad esempio, [...] la *nomina del Presidente del Consiglio* (corsivo nostro) e, su proposta di questi, dei ministri, per consentire l’operatività del vertice del potere esecutivo” (punto 8.2 del *Considerato in diritto*). In questo modo il giudice delle leggi si ricollega a quanto prima illustrato circa la natura di garanzia dei poteri presidenziali: il PdR “sorveglia che la costituzione funzioni senza intoppi, e ove qualche intralcio dovesse sorgere è a lui che spetta rimettere in moto la macchina”³⁴.

Ebbene, sembra potersi affermare per l’appunto che il Presidente della Repubblica abbia operato nel senso di sollevare il Parlamento da una situazione di stallo, di intoppo, per cui le Camere stavano andando incontro ad una preoccupante paralisi istituzionale. Ancora nei casi dei Governi Monti e Letta, se ci si vuole limitare al periodo della Presidenza Napolitano, il PdR con la nomina di un Presidente del Consiglio di sua stretta fiducia, oltre che delle Camere, ha garantito secondo la Corte “l’operatività

Cfr. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 82; sui contenuti del discorso presidenziale “caratterizzato da senso istituzionale, saggezza ed equilibrio non comuni”, v. anche I. NICOTRA, *Le ragioni dell’eccezionale “bis” di Giorgio Napolitano nel discorso di insediamento*, in <http://www.forumcostituzionale.it>, 26 aprile 2013. Per una lettura in chiave semipresidenziale della rielezione del Presidente G. Napolitano cfr. S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l’undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in *ult. cit.*, 22 aprile 2013.

33

Infatti, per A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 263, “nell’effettivo funzionamento del nostro sistema costituzionale, la forza del Presidente della Repubblica è inversamente proporzionale a quella del sistema dei partiti”. Egualmente, per G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica (art. 87 Cost.)*, cit., 181, “nella realtà, di fronte ad una solida maggioranza parlamentare e quindi ad un Governo sicuro e costante, i poteri del capo dello Stato cedono e divengono tutti formali, comunque secondari”; secondo M. VOLPI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, cit., 468 s., “la discrezionalità del Presidente è stata praticamente nulla quando vi era un largo accordo politico-parlamentare, mentre si è ampliata allorché quell’accordo mancava o risultava particolarmente fragile. Negli ultimi anni, poi, la crisi verticale del sistema politico (che è stata senza eguali nell’ambito delle democrazie contemporanee) e le difficoltà della forma di governo hanno ulteriormente accentuato l’interventismo del Capo dello Stato”.

34

V. nota 28.

del vertice del potere esecutivo”; così come pure nel caso del nuovo mandato il Capo dello Stato uscente, accettandolo, ha sollevato il Parlamento da una condizione di paralisi apparsa molto evidente in quei giorni.

Il Presidente della Repubblica con la sua attività di stimolo ha assunto la funzione di ‘motore’ degli altri organi; “la crisi del 2011 ha rivelato che il sistema dei partiti [...] non era in grado di partorire una soluzione fisiologica. [...] È quindi in quest’ottica che va situata l’iniziativa presidenziale [...]: essa va intesa [...] come un’azione sussidiaria, volta a consentire al sistema di riprendere a funzionare normalmente”³⁵. E tutto ciò comunque si inquadra all’interno della forma di governo parlamentare, tant’è che la Corte costituzionale – allorché richiama (nella sent. n. 1/2013) i poteri presidenziali di stimolo, di moderazione e di garanzia – si riferisce ad un Presidente della Repubblica inserito “nel sistema costituzionale italiano” e “nella forma di governo italiana” (punti 8.2 e 8.3 del *Considerato in diritto*).

Difatti, al momento della crisi dell’ultimo Governo Berlusconi e dinanzi ad un indirizzo del Parlamento contrario al proprio scioglimento il PdR non poteva fare altro che verificare concretamente – secondo le procedure di cui agli artt. 92 ss. Cost. – la sussistenza o meno di una nuova maggioranza parlamentare; così, anche la scelta prodromica di nominare il Prof. Monti quale senatore a vita ha dimostrato l’attenzione del Presidente nei riguardi delle Camere³⁶, dal momento che almeno il Capo del Governo sarebbe stato di estrazione parlamentare a fronte di un esecutivo composto per il resto da membri estranei all’organo rappresentativo³⁷. Infine, la scelta di accettare, seppure con riluttanza e per un tempo ridotto, un secondo mandato è nata dalla consapevolezza del Presidente uscente circa la paralisi cui si stava indirizzando il Parlamento, per di più

35

Così M. OLIVETTI, *Governare con l’aiuto del presidente*, cit., 240 s., il quale continua: “I motori ordinari del governo parlamentare – i partiti politici – cedono il passo al motore di riserva (il presidente), quasi in una sorta di inversione dei ruoli rispetto alla situazione fisiologica”. Nello stesso senso si esprime L. CHIEFFI, *La responsabilità del Capo dello Stato per le dichiarazioni estranee all’esercizio delle proprie funzioni* (Cassazione civile, sez. III, 27 giugno 2000, n. 8733) – *Commento*, in *Corriere Giuridico*, n. 2, 2001, 235, allorché evidenzia, in relazione al PdR, il “tipico ruolo di impulso, stimolo, controllo sull’operato d’altri organi costituzionali”. Infine, per osservazioni critiche su questo punto v. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (voce)*, cit., 225.

36

A maggior ragione ciò è vero, se si considera la natura dell’atto di nomina, cioè formalmente e sostanzialmente presidenziale; cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, cit., 277.

37

Su questi punti e per una critica circa l’esistenza di un “presidenzialismo strisciante” v. G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 306 ss. Di eguale indirizzo è R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, cit., 8 ss., il quale, con riferimento alla “spazio topologico” della forma di governo parlamentare, costituito da Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica, precisa, anche con riferimento all’esperienza Napolitano: “Non mi sembra che nel corso della nostra esperienza istituzionale si siano registrati episodi tali da far ritenere che si siano prodotte lacerazioni nello spazio topologico della forma di governo. Il triangolo è sempre rimasto tale – non si è schiacciato sino a confondere uno dei vertici con uno dei lati – e non si è spezzato per l’irrompere di un quarto potere. Il che significa, a mio modo di vedere, che le «trasformazioni» del governo parlamentare hanno senz’altro modificato più volte l’assetto della figura, mantenendosi però sempre nello «spazio topologico» tracciato (elasticamente) dalla Costituzione”. Diversamente, per O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, cit., 221, “alla luce del dato *funzionale* e *strutturale*, ossia considerando la tesi dell’atto presidenziale come atto complesso e il fondamento [...] democratico-parlamentare della carica presidenziale [...], bisogna infine ricostruire il circuito dell’indirizzo politico nazionale nel modo che segue: *Popolo – Parlamento – Presidente della Repubblica e Governo*”.

appena eletto, con tutte le possibili conseguenze ai fini della futura formazione di un Governo.

Quindi, nelle fasi più delicate della Presidenza non sembra che Napolitano abbia assunto i caratteri tipici del PdR in un sistema semipresidenziale, in particolare invadendo la titolarità dell'indirizzo politico. La sua azione si può comunque perimetrare all'interno del dettato costituzionale, caratterizzato – relativamente ai poteri presidenziali – da una significativa elasticità, il cui grado di tensione, però, è sicuramente messo alla prova ormai da tempo dalla crisi del sistema politico-partitico.

4. Un'analisi ulteriore sul Capo dello Stato nella forma di governo alla luce della crisi economica

Anche la difficile emergenza economica con cui ha dovuto fare i conti l'intero modello di governo del nostro Paese non sembra avallare la tesi della sussistenza di un semipresidenzialismo di fatto. Innanzitutto, proprio la debolezza del nostro sistema politico e l'assenza dell'elezione diretta, di stampo weimariano, del Presidente della Repubblica escludono l'idea schmittiana di un PdR quale "custode della Costituzione"³⁸; né tantomeno può ritenersi condivisibile la nota tesi di C. Esposito – per cui il Capo dello Stato può "elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato"³⁹ – in quanto la nostra Costituzione esclude, pure in via eccezionale, la funzione governante del PdR, anzi, il potere di eccezione che può essere attivato in uno stato di emergenza rimane ancorato al rapporto trilatero Parlamento-Governo-Presidente della Repubblica nel senso che sarà ora precisato⁴⁰.

La Costituzione italiana, com'è noto, non individua una specifica disciplina dello stato di emergenza, come nel caso dell'art. 16 della Costituzione francese di cui a breve si tratterà, né prevede le diverse ipotesi di crisi quale, ad esempio, lo stato di assedio. Pertanto l'unica disposizione di riferimento non può che essere l'art. 78 Cost. sullo stato

38

Cfr. C. SCHMITT, *Il custode della costituzione*, A. Caracciolo (a cura di), Milano, 1981, 203 ss. (in particolare p. 236 ss.).

39

Cfr. C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (voce)*, cit., 237 ss.

40

In proposito v. S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, cit., 290 ss., il quale, dopo aver assegnato ad Esposito "la concezione del Presidente della Repubblica come struttura governante, specialmente e soprattutto, in via eccezionale", dimostra in senso contrario, ai sensi dell'art. 78 Cost., come occorra "riconoscere che «il meccanismo dei "poteri di eccezione" resta del tutto interno al circuito fiduciario tra Camere e Governo, come si conviene, del resto, ad una Repubblica parlamentare» con l'interposizione del Presidente della Repubblica solo in funzione dichiarativa e, quindi, di controllo". Pure a giudizio di A. BARBERA, *I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del «berlusconismo»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2011, 930, non si rinviene "nessuna gestione eccezionale dei poteri presidenziali, né echi di Carl Schmitt (o dello stesso Esposito), né tanto meno l'ombra di uno scivolamento presidenzialista". Infine, per una valutazione complessiva sulle posizioni di Schmitt e Esposito, v. A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, cit., 229 ss., F. MODUGNO, *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell'ordinamento*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 173-174, 2011, 134 s., e S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, 2011, 229 ss.

di guerra: “Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari”⁴¹.

È evidente come il dettato costituzionale disciplini lo stato di guerra tutto all'interno della forma di governo parlamentare, tanto da individuare la c.d. “forma di governo bellica”, “intendendo per essa il punto, costituzionalmente sancito, di equilibrio tra le diverse componenti istituzionali nelle situazioni di crisi collegate all'intervento delle forze armate italiane”⁴². Il fulcro di tale equilibrio è rappresentato dal Parlamento che deve deliberare lo stato di guerra e, dunque, deve esprimere il giudizio sulla necessità bellica. Ciò comporta l'assunzione della responsabilità politica, in quanto “la decisione di aprire una fase di straordinarietà ordinamentale non è mai questione meramente tecnico-giuridica, ma implica sempre rilevanti profili di opportunità politica” che sono affidati in via naturale alla valutazione dell'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare a tutela del principio democratico⁴³.

Nella delibera saranno poi conferiti “i poteri necessari”, quindi non illimitati, al Governo che in tal modo potrà conoscere le funzioni da esercitare, naturalmente più ampie rispetto a quelle ordinarie. A seguito della deliberazione parlamentare spetterà poi al Presidente della Repubblica, nella sua qualità di comandante delle Forze armate, dichiarare lo stato di guerra deliberato dal Parlamento (art. 87, 9° comma, Cost.): viene così assegnata al PdR anche in questa fattispecie una funzione “di controllo e di garanzia” che rientra nella tipicità dei poteri propri del Capo dello Stato⁴⁴, ma fuori dal rapporto Parlamento-Governo.

Da questa breve disamina dell'art. 78 Cost. sembra emergere nello stato di guerra “un principio costituzionale [...] di parlamentarizzazione”, perfettamente organico alla forma di governo prevista nella nostra Carta fondamentale, sicché in assenza di una disciplina costituzionale relativa alle altre situazioni di emergenza ne consegue che “il modello organizzativo contenuto nell'art. 78, pensato in via espressa per l'evenienza estrema dello «stato di guerra», costituisce l'idealtipo formale di riferimento costituzionale per tutte le più gravi situazioni emergenziali”⁴⁵, tra cui anche le drammatiche crisi economiche. Pur nelle logiche differenze di fattispecie tra l'emergenza

41

Per la definizione di emergenza cfr., tra gli altri, A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, in <http://www.treccani.it>, 1993, secondo cui questo termine è impiegato “per indicare le situazioni improvvise di difficoltà o di pericolo, a carattere tendenzialmente transitorio (anche se non sempre di breve durata), le quali comportano una crisi di funzionamento delle istituzioni operanti nell'ambito di una determinata compagine sociale”.

42

In tal senso cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78 Cost.*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1534.

43

Cfr. G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, Milano, 2003, 202 ss. e 292 ss., il quale precisa che “l'appartenenza del giudizio sulla necessità bellica all'attività di indirizzo politico emerge sia nella scelta sull'*an* dello stato di guerra sia in quella sul *quomodo*; scelte queste che corrispondono alle fasi teleologica e strumentale dell'attività di indirizzo politico”.

44

Cfr. ancora G. MARAZZITA, *ult. op. cit.*, 303 ss.

45

bellica e quella economica, non di meno in una situazione di grave crisi finanziaria, come quella che abbiamo vissuto e che non possiamo ancora considerare superata, si verificano conseguenze simili in termini, ad esempio, di diminuzione di PIL, di povertà sociale, di disoccupazione e di limitazione dei diritti, soprattutto sociali.

L'art. 78 Cost., dunque, potendo assurgere a 'norma di riferimento' anche per i momenti di emergenza economica, sembra allora confermare la piena vigenza della forma di governo parlamentare pure in quei contesti di crisi "assoluta". Di poi, sicuramente si sono avute durante la presidenza Napolitano situazioni, come quelle già descritte, vicine al semipresidenzialismo, che però devono tenere conto anche della declinazione in termini personali che ogni Capo dello Stato propone circa il proprio ruolo. Su questo versante, effettivamente, il Presidente Napolitano ha manifestato segni di una certa contiguità con una forma di governo a tendenza presidenzialista. È il caso, ad esempio, dei numerosi e motivati comunicati stampa, delle molteplici dichiarazioni rilasciate agli organi di informazione, degli interventi pubblici direttamente rivolti alla comunità nazionale, che hanno favorito un rapporto diretto con i cittadini; così come non va omessa l'incisiva attività di persuasione svolta dal Presidente attraverso suggerimenti e consigli dispensati nei riguardi di pubblici uffici o degli altri organi costituzionali⁴⁶.

Tuttavia, a ben riflettere, queste diverse modalità con cui il Presidente Napolitano ha inteso la sua funzione, soprattutto in termini di c.d. *moral suasion*, ne esaltano l'elasticità che ancora una volta si coniuga bene con la nostra forma di governo parlamentare⁴⁷. Per di più poi non va dimenticato che non esiste uno iato netto tra alcuni modelli di governo; come è stato sottolineato con riferimento al semipresidenzialismo "le forme di governo compromissorie intermedie sono, [...] in realtà, meno distanti, nella pratica, di quello che la *vis polemica* porti generalmente a ritenere"⁴⁸.

Così si esprime A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78 Cost.*, cit., 1536 s., secondo cui "il coinvolgimento parlamentare [...] assolve comunque una funzione di garanzia che mantiene la propria *ratio* giustificatrice anche per le altre ipotesi di emergenza, conflitto o intervento armato, pur nella differenza costituzionalmente rilevante delle situazioni, della quale però la Costituzione non si occupa espressamente". A ciò si può collegare quanto sostenuto da A. PIZZORUSSO, *Emergenza, stato di*, cit., secondo cui le situazioni di emergenza possono essere dettate non solo dalle "situazioni di carattere bellico", ma anche dalle "crisi economiche", come nel caso di nostro specifico interesse, dalle "catastrofi naturali" e dallo "sviluppo della criminalità organizzata".

46

Ci si richiama a quanto affermato da V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 25 e 252 s.; cfr., altresì, G. PICCIRILLI, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 316 ss., 322 ss., e S. TRAVERSA, *Il Capo dello Stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, cit., 241 ss. Sul potere presidenziale di esternazione v. L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del Presidente della Repubblica*, cit., 659 ss.

47

A. BARBERA, *I costituzionalisti, nel trionfo e nel declino del «berlusconismo»*, cit., 930, nel sottolineare la capacità del PdR Napolitano di risolvere la crisi del governo Berlusconi "utilizzando gli strumenti della Costituzione", evidenzia come si sia avuta "quella espansione dei poteri del Capo dello Stato che nella storia repubblicana ha sempre accompagnato la crisi delle maggioranze"; a tal riguardo l'A. cita gli esempi della crisi dell'esperienza politica centrista, "di quella di centro-sinistra con i governi Cossiga e Spadolini sostenuti dalla «doppia fiducia» e di Pertini e del Parlamento", nonché della crisi dei partiti esplosa con i governi di Ciampi e Dini, allora appoggiati dal Presidente Scalfaro.

48

Cfr. S. PRISCO, *Costituzione, Diritti umani, Forma di governo*, cit., 261, il quale continua: "il semi-presidenzialismo, a date condizioni, è stato ad esempio letto e praticato – nel Paese che lo ha accolto dalla fine degli anni Cinquanta dello scorso secolo – come semi-parlamentarismo e semi-parlamentari sono, secondo talune classificazioni politologiche, le varianti di «premierato», che un costituzionalista definisce invece senz'altro e

L'attuale presidenza Mattarella, successiva a quella Napolitano, sembrerebbe al momento confermare la persistente vigenza della nostra forma di governo parlamentare, poiché Egli esercita il potere presidenziale nel solco di quel modello. Ad esempio, Mattarella ha dovuto svolgere un'importante attività di stimolo nei riguardi del Parlamento al fine di far eleggere i giudici della Corte costituzionale ancora mancanti, rendendo perciò completa la Consulta in tutti i suoi membri ed evitando il rischio di una sua paralisi; allo stesso modo, il nuovo Capo dello Stato ha mantenuto un rigoroso atteggiamento di imparzialità rispetto all'approvazione della nuova legge elettorale (legge 52/2015), chiedendo, in una prospettiva di garanzia, il pieno rispetto del dettato costituzionale in tema di procedimento legislativo⁴⁹.

Certamente, l'attuale Presidente della Repubblica sta beneficiando di un periodo di maggiore stabilità politica ed economica, per cui il suo grado di interventismo è per ora inferiore rispetto al predecessore, ma ciò sembrerebbe ulteriormente confermare quanto si sta provando a dimostrare e, cioè, che pure nei 'mari tempestosi' dell'emergenza economica comunque il Presidente della Repubblica si muove – nel rappresentare l'unità nazionale – in uno spazio ampio di flessibilità il cui concreto allargamento o restringimento è determinato dalla virtuosità (o meno) delle dinamiche politiche, senza per questo necessariamente esondare in un semipresidenzialismo di fatto⁵⁰. Questa valutazione di fondo merita, però, di essere analizzata anche alla luce di una comparazione con l'esperienza della V^a Repubblica francese – che del semipresidenzialismo è la testimonianza diretta – per di più in considerazione del periodo di emergenza che pure la Francia sta vivendo soprattutto con il problema del terrorismo internazionale.

5. Il semipresidenzialismo della V^a Repubblica francese e la situazione di emergenza per gli attentati terroristici

L'Italia tradizionalmente ha sempre guardato con grande attenzione all'esperienza istituzionale francese, con particolare riguardo alla forma di governo, tant'è vero che, per esempio, il progetto di riforma costituzionale proposto dalla c.d. Commissione D'Alema aveva preso a modello proprio il semipresidenzialismo disciplinato dalla Costituzione della V^a Repubblica, che ne sancisce per l'appunto il prototipo⁵¹.

solitamente quali forme di governo parlamentare, come il *modello Westminster* e il Cancellierato”.

49

Tali aspetti sono bene evidenziati da F. DI DONATO, *Brevi riflessioni a margine del primo anno del Presidente Mattarella al Quirinale: tra riforme costituzionali, lotta alla corruzione e terrorismo internazionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1, 2016, 7 ss. e 11 s.

50

In senso convergente cfr. di nuovo F. DI DONATO, *ult. op. cit.*, 5 e 19 ss.

51

Sulle ragioni dell'attenzione italiana verso l'esperienza d'Oltralpe, a partire già dalla classe dirigente piemontese pre-unitaria, v. C. FUSARO, *Ruolo del presidente della Repubblica e forma di governo in Italia. L'ipotesi semi-presidenziale*, in *www.carlofusaro.it*, 3 febbraio 2012, 11; in particolare, possono evidenziarsi, tra gli altri, alcuni motivi: “a) la forma di governo della V Repubblica è il prototipo del modello chiamato «semi-presidenziale» [...]; b) è stata la soluzione trovata in Francia per dare risposta ad esigenze analoghe a quelle che hanno provocato la

I caratteri di tale modello e le riforme costituzionali degli ultimi anni che lo hanno interessato sono ben noti, per cui ci si soffermerà unicamente sui profili rilevanti per il tema *de quo*. Innanzitutto, con la legge costituzionale del 2 ottobre 2000 si è intervenuti sull'istituto della coabitazione, per cui nella struttura c.d. bicefala del semipresidenzialismo francese potevano (o possono ancora?) coesistere – non senza qualche difficoltà – un Presidente della Repubblica e un Primo Ministro di differente indirizzo politico. Il tentativo è stato quello di scongiurare tale possibilità attraverso la modifica dell'art. 6 Cost. francese, per cui si è decurtato il mandato del PdR, eletto a suffragio universale e diretto, da 7 anni agli attuali 5, così da far coincidere la scadenza della carica presidenziale con le elezioni dell'Assemblea nazionale. Si è stabilito che si devono celebrare prima le elezioni presidenziali, seguite poi a distanza di circa un mese da quelle legislative: in ragione dell'esiguità di tempo tra le due scadenze elettorali, è verosimile pensare che il risultato delle elezioni presidenziali condizioni, parificandone gli esiti, quello successivo delle elezioni legislative. Naturalmente, l'effettiva resa della riforma potrà essere valutata soltanto nel lungo periodo, tuttavia, al momento, essa sembra aver raggiunto il risultato auspicato poiché non si è più verificata alcuna altra ipotesi di coabitazione rispetto a quelle del passato⁵².

Tutto ciò naturalmente si relaziona con il quadro politico francese, in quanto – prima della revisione costituzionale – la 'coabitazione' è stata la conseguenza dello "stretto rapporto di mutuo condizionamento tra sistema istituzionale, sistema politico e sistemi elettorali di elezione del Capo dello Stato e dell'Assemblea nazionale"⁵³. In quella fase storica il contesto partitico è stato importante per lo sviluppo del modello semipresidenziale. Difatti, qualora le elezioni legislative avessero sancito la vittoria del partito del Presidente non ci sarebbero state difficoltà sulla concordanza di indirizzo politico tra quest'ultimo e il futuro Primo Ministro; al contrario, si sarebbe pervenuti al risultato opposto nel caso di vittoria del partito (o dei partiti) di estrazione politica diversa rispetto al Presidente, determinandosi una difficoltà di condivisione di linea politica con il nuovo Primo Ministro. In sostanza, si verificava – in ragione delle due differenti scadenze elettorali – un problema di "concordanza o [...] discordanza delle maggioranze politiche parlamentare e presidenziale", diventando decisivo il ruolo dei partiti nell'elezione dell'Assemblea nazionale per il possibile condizionamento di quest'ultima sull'indirizzo politico presidenziale. Ciò ha portato la dottrina francese ad affermare significativamente che "l'esercizio della funzione presidenziale dipende[va] dall'esito delle *elezioni*

transizione italiana degli anni Novanta (come dare forza e prestigio a un potere democratico che non ne aveva"; c) quella forma di governo è stata oggetto di riforma costituzionale.

52

Relativamente all'istituto della coabitazione e sulla sua riforma cfr. C. MARTINELLI, *La Francia*, in A.a. V.v., *Costituzioni comparate*, Torino, 2013, 226 ss. (in particolare p. 231).

53

Cfr. ancora C. MARTINELLI, *ult. op. cit.*, 222 ss., il quale, tuttavia, precisa che "nella storia francese i partiti politici non hanno mai esercitato un ruolo particolarmente incisivo. [...] Ciò non di meno, la storia politica della V Repubblica è caratterizzata da un grande fermento nella vita dei partiti, da un tumultuoso succedersi di scissioni ed accorpamenti (*rassemblement*) tra forze affini, di scomparse e rifondazioni, e soprattutto questi decenni si segnalano" per quello stringente condizionamento cui ci si richiama nel corpo del testo.

legislative, senatoriali o anche *locali* tanto quanto dalla *personalità* del Presidente della Repubblica”⁵⁴.

Con la richiamata riforma costituzionale del 2000, tesa ad evitare la coabitazione, la situazione si è parzialmente modificata. L’anticipazione delle elezioni presidenziali rispetto a quelle legislative, immediatamente successive, produce un rapporto di consequenzialità delle seconde rispetto alle prime, per cui si arriva ad una maggioranza coagulata intorno alla figura del Presidente della Repubblica che condiziona poi il risultato elettorale della successiva maggioranza parlamentare. È stata sostenuta, infatti, l’esistenza di “una maggioranza che si definisce in rapporto al Presidente, più precisamente «la maggioranza presidenziale che serve [anche] di riferimento alla sistemazione delle forze politiche per l’elezione dei deputati»”⁵⁵.

In questo modo il sistema politico-partitico ha conservato un certo rilievo, anche se oggi tende a sviluppare le sue dinamiche prevalentemente intorno alla figura del PdR, proprio per la precedenza cronologica delle elezioni presidenziali rispetto a quelle legislative; allo stesso tempo, però, ciò produce un ulteriore risultato sotto il profilo della forma di governo, poiché la costituzione di una maggioranza funzionale all’elezione presidenziale rende il Capo dello Stato, in modo ancora più chiaro, *leader* di una maggioranza con un proprio indirizzo politico⁵⁶.

Ciò, del resto, è in piena sintonia da un lato con il fatto che il Presidente della Repubblica francese presiede – ex art. 9 Cost. – il Consiglio dei ministri, dall’altro con la sua titolarità di importanti poteri di indirizzo politico i cui atti non devono essere

54

I richiami sono a T.S. RENOUX, *L’esperienza francese*, in M. Luciani, M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 540 ss. Anche M. VOLPI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica tra presidenzialismo strisciante e presidenzialismo impotente*, cit., 462 ss., sostiene che il ruolo del Presidente della Repubblica francese è condizionato dal tipo di maggioranza parlamentare, per cui “l’elezione popolare diretta e l’attribuzione di poteri importanti non producono automaticamente un Presidente «forte», in quanto il *sistema dei partiti* (corsivo nostro) e il comportamento del corpo elettorale possono sminuire la legittimazione del Capo dello Stato a vantaggio di quella del Primo ministro e rendere inoperanti le competenze proprie del Presidente”.

55

Così si esprime M.-C. PONTHEAU, *Il Presidente della Quinta Repubblica dopo l’elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, in *Politica del diritto*, n. 1, 2003, 94 s., la quale sostiene altresì che con un mandato più breve a seguito della riforma costituzionale del 2000, il Presidente della Repubblica sarà costretto a rispondere più frequentemente all’elettorato circa il proprio operato.

56

È significativo quanto affermato ancora da M.-C. PONTHEAU, *L’enigma del buon governo sotto la Quinta Repubblica*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, 79 e 84 s., secondo cui con la riforma costituzionale “il Presidente ha oscurato la figura del Primo Ministro divenendo il solo capo dell’esecutivo”; l’A. continua sostenendo che “la logica maggioritaria è andata [...] accentuandosi dal momento che la maggioranza parlamentare deve la sua esistenza al Presidente attorno al quale è andata consolidandosi. Il legame fra il Presidente e la maggioranza è stato quindi doppiamente rinforzato: l’uno è vincolato all’altra e viceversa”. Nel rapporto tra il Presidente della Repubblica e il Primo Ministro, M. DUVERGER, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l’esperienza francese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 1983, 272, sottolinea che “l’autorità del Presidente sulla maggioranza parlamentare è la principale fonte sul suo potere. Poiché i deputati della maggioranza lo riconoscono come loro *leader* supremo e finiscono per obbedirgli nelle questioni essenziali, egli diventa il vero Capo del Governo”. Per C. FUSARO, *Forma di governo e figura del capo dello Stato in Francia e in Italia*, in Id., *Le radici del semipresidenzialismo*, Soveria Mannelli, 1998, 74 s., “il presidente della Quinta repubblica nasce *arbitro*; ciò, tuttavia, [...] non gli impedisce di diventare (e da subito, con de Gaulle) *capitano* cioè colui che determina le scelte politiche di fondo ed è assistito in quest’opera dal governo che ha nominato”.

20

controfirmati dal Primo Ministro o dai ministri responsabili (art. 19 Cost.), come la nomina dello stesso Primo Ministro (art. 8 Cost.), la possibilità di sottoporre a referendum importanti disegni di legge (art. 11 Cost.), lo scioglimento dell'Assemblea nazionale (art. 12 Cost.) e i messaggi alle Camere (art. 18 Cost.). Tale posizione di primazia presidenziale viene ancor prima sancita dall'art. 5 Cost., secondo cui il PdR "garantisce il rispetto della Costituzione" ed è altresì "garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati"⁵⁷.

L'importanza della figura presidenziale circa l'indirizzo politico è testimoniata peraltro proprio dagli ultimi eventi terroristici che hanno colpito la Francia. Dopo gli attentati della sera del 13 novembre 2015 è stato dichiarato, con decreto n. 1475-2015, l'*état d'urgence* (stato d'emergenza), poi prorogato per ben quattro volte sino al gennaio 2017 anche a seguito dell'ultimo tragico episodio terroristico di Nizza, avvenuto nel mese di luglio 2016. Lo stato d'emergenza è previsto dalla legge n. 55-385 del 3 aprile 1955, mentre altri casi di emergenza come lo stato d'assedio e l'esercizio di poteri eccezionali da parte del Presidente della Repubblica sono sanciti in Costituzione, rispettivamente agli artt. 36 e 16 Cost. Tuttavia, il Presidente F. Hollande – reputando non appropriate queste due diverse discipline costituzionali rispetto alla situazione di crisi che la Francia sta vivendo – si è attivato per la costituzionalizzazione dell'*état d'urgence*⁵⁸. Al riguardo appare palese la scelta di indirizzo politico compiuta dal Presidente francese; non a caso, l'*iter* parlamentare della riforma è risultato "politicamente assai contrastato", al punto che non si è riusciti ad approvarla per le divergenze sorte tra l'Assemblea nazionale e il Senato sul testo di revisione costituzionale, a cui vanno aggiunti taluni dissensi presenti addirittura all'interno della stessa maggioranza vicina al Presidente⁵⁹.

57

Per M.-C. PONTTHOREAU, *Il Presidente della Quinta Repubblica dopo l'elezione del 2002. Una funzione tra continuità e cambiamento*, cit., 85, l'art. 5 segna "il fondamento del primato presidenziale"; *contra* F. LAFFAILLE, *Il regime semipresidenziale francese: un (contro)modello per l'Italia?*, cit. Sui "notevoli poteri di «governo»" del Presidente della Repubblica, cfr. C. MARTINELLI, *La Francia*, cit., 206.

58

Per un'illustrazione degli eventi terroristici e delle misure adottate cfr. R. CASELLA, *La Francia dopo gli attentati di Parigi: la dichiarazione dello stato d'emergenza e la proposta di revisione costituzionale del Presidente Hollande*, in *Nomos*, n. 3, 2015, il quale si sofferma sulle ragioni manifestate da Hollande circa l'inadeguatezza delle due previsioni costituzionali; infatti, l'art. 16 Cost. "presuppone un'interruzione del funzionamento regolare dei poteri pubblici che non è avvenuta durante gli attacchi terroristici" e l'art. 36 Cost. "sullo stato di assedio prevede un «inconcepibile» trasferimento di poteri all'autorità civile" (in particolare, p. 14).

59

Sulle difficoltà politiche per l'approvazione della riforma, innanzitutto, v. S. GABORIAU, *La Repubblica francese sconvolta*, in *Gli speciali di Questione Giustizia*, settembre 2016, 325, secondo cui "il 30 marzo il Presidente della Repubblica ha rinunciato a proseguire il processo di costituzionalizzazione", in seguito alla "mancanza di una condizione necessaria per qualsiasi riforma costituzionale: le due Camere che compongono il Parlamento (*Assemblée nationale* e Senato) non sono arrivate ad approvare la stessa versione del testo", in quanto l'opposizione al Presidente Hollande detiene la maggioranza all'interno del Senato. Fa emergere i contrasti politici sulla riforma anche L. CURICCIATI, *Verso la "costituzionalizzazione" dello stato di emergenza? Importante decisione del Conseil Constitutionnel francese*, in <http://www.diritticomparati.it>, 11 febbraio 2016, il quale illustra, altresì, la *décision* n° 2015-527 con cui il *Conseil Constitutionnel* si è espresso sulla legittimità costituzionale della legge n. 2015-1501 che ha prorogato la durata dell'*état d'urgence*. Infine, sulle difficoltà politiche incontrate dal Presidente Hollande anche in riferimento alla situazione economica v. P. PICIACCHIA, "Un an d'action en France": *Hollande-Ayrault alla (continua) ricerca dell'equilibrio tra agenda di governo, relazioni internazionali, esigenze di bilancio e ripresa economica*, in *Nomos*, n. 2, 2013.

Ai fini della comparazione, oltre al profilo dell'indirizzo politico di cui è titolare il PdR francese, l'altro aspetto che merita di essere sottolineato è per l'appunto la previsione nella Costituzione di quel Paese di ben due diverse situazioni di crisi, che sono poi quelle già accennate: la prima, relativa allo stato d'assedio ex art. 36 Cost., prevede che "lo stato d'assedio è decretato dal Consiglio dei ministri. Non può essere prorogato oltre dodici giorni senza autorizzazione del Parlamento"; la seconda, ex art. 16 Cost. (c.d. clausola generale di disciplina dell'emergenza)⁶⁰, evidenzia il potere del PdR di ricorrere a "poteri eccezionali" "quando le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto" (1° comma).

Sicuramente l'art. 16 della Costituzione francese è una di quelle disposizioni che maggiormente segna l'ampiezza dei poteri del Presidente della Repubblica, che può adottare – nel quadro di poteri eccezionali e al verificarsi delle condizioni ora indicate – misure tese ad "assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti" (3° comma). Pertanto, "la centralità del ruolo del Presidente della Repubblica [...] emerge con forza nella forma di governo bellica francese [proprio] in quella evenienza di emergenza estrema, contemplata dall'art. 16 Cost. del 1958 e definita in modo assai generale"⁶¹. Tale valutazione di centralità è ulteriormente confermata dall'art. 19 Cost., per cui gli atti adottati dal PdR ai sensi del citato art. 16 Cost. non hanno bisogno della controfirma ministeriale, così che questo potere può essere qualificato come proprio del Presidente⁶². Il profilo di garanzia è salvaguardato dal Consiglio costituzionale che deve essere consultato sul punto e, trascorsi trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, lo stesso organo può verificare se ne sussistano ancora le condizioni necessarie richieste dal 1° comma (art. 16 Cost., 6° comma).

In questa fattispecie l'assenza della controfirma ministeriale unita all'incisività dei poteri presidenziali, allorché vi siano gravi pericoli per la Nazione tali da determinare uno stato di emergenza, inducono un'autorevole dottrina d'Oltralpe a sostenere – sulla base della genericità della disposizione costituzionale e in comparazione con la Costituzione di Weimar – che "l'art. 16 della Costituzione francese fa del Presidente un vero e proprio *dittatore* (corsivo nostro), ma in circostanze del tutto anormali, perché", soprattutto con riguardo all'ipotesi di interruzione del regolare funzionamento dei poteri pubblici

60

Cfr. A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, Torino, 2007, 301.

61

In tal senso cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78 Cost.*, cit., 1542, che evidenzia poi come nell'art. 35 Cost., per cui "la dichiarazione di guerra è autorizzata dal Parlamento", viga il principio parlamentare.

62

Per A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., 305 s., "la prassi costituzionale ha [...] contribuito ad evidenziare la notevole discrezionalità della decisione presidenziale, che non sembra efficacemente condizionata né dal vincolo teleologico che [...] orienta la gestione del «potere di eccezione» al ripristino dell'ordinarietà istituzionale, né dai limiti di carattere procedurale o di natura politica".

costituzionali, ci si trova dinanzi ad un “requisito [...] proprio di una situazione rivoluzionaria. Invece l’art. 48 della Costituzione di Weimar permetteva al Presidente di «prendere le misure necessarie a ristabilire l’ordine e la sicurezza pubblica» ove questi fossero «gravemente turbati o minacciati»⁶³, il che rappresenta una formula dai caratteri meno rivoluzionari di quella utilizzata nella Costituzione di Francia.

Da questa breve illustrazione sul ruolo del Presidente della Repubblica francese in relazione all’emergenza terroristica si evince, in sintesi, la sua posizione di “*dominus* di una situazione emergenziale”⁶⁴, che è bene rappresentata dalla titolarità dei poteri eccezionali che la Costituzione gli riconosce ai sensi dell’art. 16. Nell’ipotesi dello stato d’assedio, invece, vi è un recupero della funzione parlamentare, allorché si stabilisce che per la sua proroga è necessaria l’autorizzazione del Parlamento (art. 36 Cost.). Invero, nonostante la sicura primazia della figura del PdR all’interno del semipresidenzialismo, comunque il Parlamento – segnatamente la Camera politica – conserva un suo ruolo, che è influenzato, come si è visto, anche dallo sviluppo delle dinamiche politico-partitiche incentrate intorno alle elezioni presidenziali e legislative.

6. Riflessioni conclusive, anche in chiave comparata, sul ruolo in Italia del Presidente della Repubblica nella situazione di emergenza economica

In ragione di quanto ora illustrato l’esperienza della V^a Repubblica francese – rappresentando il paradigma del semipresidenzialismo – sembra offrire una chiave di lettura tesa a convalidare le conclusioni cui prima si è pervenuti relativamente al nostro Capo dello Stato.

Proprio gli eventi terroristici che hanno colpito tragicamente la Francia negli ultimi mesi hanno confermato, si ribadisce, la centralità del Presidente in quel disegno costituzionale, come dimostra la sua titolarità circa i poteri di eccezione (art. 16 Cost. francese) per i quali non è nemmeno prevista la controfirma ministeriale, “il che consente di imputarne la responsabilità politica esclusivamente al Capo dello Stato”⁶⁵. Del resto, il Presidente della Repubblica francese è inserito all’interno di una forma di governo che gli

63

Così M. DUVERGER, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l’esperienza francese*, cit., 265 s., che precisa ulteriormente, sempre con riferimento alla Costituzione francese, come “tutte le Costituzioni semipresidenziali danno al Capo dello Stato un carattere di supremo regolatore che gli permette di intervenire in tempi di crisi. Ma nessuna gli conferisce altrettante possibilità di agire nei periodi eccezionali definiti in modo tanto generico”. Nel medesimo senso v. T.S. RENOUX, *L’esperienza francese*, cit., 536 s., per il quale “*in periodi di crisi*, è soprattutto l’esercizio dei poteri eccezionali previsto dall’art. 16 della Costituzione francese che istituisce, in modo pressoché discrezionale, una sorta di dittatura di crisi alla romana, per salvare la Repubblica, *reipublicae servandae et restituendae*”. Richiama l’art. 16 Cost. francese anche C. ESPOSITO, *Capo dello Stato (voce)*, cit., 237 s., laddove espone la tesi del PdR quale reggitore dello Stato in periodi di crisi: “Ai fini della determinazione della fattispecie, più che l’art. 48 della Costituzione di Weimar (o altri simili relativi ai poteri del Capo dello Stato a tutela della sicurezza o dell’ordine pubblico [...]) merita di essere qui ricordata la formula adottata dalla nuova Costituzione francese del 1958, art. 16” (p. 238, nota 93). Su quest’ultimo punto cfr. F. MODUGNO, *Appunti sul ruolo del Capo dello Stato nelle crisi dell’ordinamento*, cit., 134 ss.

64

Cfr. A. PATRONI GRIFFI, *Art. 78 Cost.*, cit., 1542.

65

assegna evidenti poteri di indirizzo politico, ribaditi dalle decisioni assunte dal Presidente Hollande di fronte all'emergenza terroristica: in breve, nella 'forma di governo bellica' francese si assiste ad un ruolo decisivo del Capo dello Stato.

La disciplina costituzionale italiana sembra offrire, viceversa, un quadro di riferimento diverso, a partire dalla nota irresponsabilità del nostro Presidente della Repubblica per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (art. 90 Cost.), con l'eccezione naturalmente dei reati di alto tradimento e attentato alla Costituzione. In particolare poi sul tema *de quo*, va evidenziato come la nostra Carta fondamentale – a differenza di quella francese – disciplini un'unica situazione emergenziale⁶⁶, cioè lo stato di guerra ai sensi dell'art. 78 da cui si evince, come prima analizzato, una 'forma di governo bellica' tutta incentrata sull'asse Parlamento-Governo, poiché le Camere deliberano lo stato di guerra conferendo all'Esecutivo i poteri necessari. Tale rapporto è organico ad un modello parlamentare e il compito del Presidente della Repubblica è quello di dichiarare uno stato di guerra già deliberato, svolgendo pertanto la sua tipica funzione di controllo e di garanzia. Si tratta dunque di una funzione, quest'ultima, ben lontana dall'attribuzione dei poteri eccezionali al Presidente della Repubblica francese.

Ebbene, se nella situazione emergenziale per eccellenza, come lo stato di guerra, la nostra Carta fondamentale prevede una distribuzione dei poteri tra gli organi costituzionali funzionale alla forma di governo parlamentare, ne consegue verosimilmente che le stesse dinamiche debbano valere anche per un'emergenza come quella economico-finanziaria. Perciò, l'operato del Presidente Napolitano non può che essere interpretato alla luce dell'elasticità propria di quella forma di governo, pure con riferimento alle soluzioni 'forti' di cui si è già trattato, come la crisi del IV Governo Berlusconi, i Governi Monti e Letta, il secondo mandato, ecc. E la stessa presidenza Mattarella, a quasi due anni dal suo inizio, tende a confermare quest'indicazione, poiché la maggiore stabilità politica del momento sollecita di converso una minore esposizione presidenziale.

Naturalmente, anche la flessibilità della nostra forma di governo e dei poteri presidenziali presenta un limite invalicabile per il Capo dello Stato, cioè quello dell'indirizzo politico, nel senso che il Presidente della Repubblica, proprio in ragione della rappresentanza dell'unità nazionale, non può divenire organo di governo. Tale conclusione è ancora più attendibile in una situazione emergenziale come la crisi economica, in quanto è nei momenti di difficoltà che si rende ancora più necessaria la percezione di unità solidale all'interno di una comunità, di cui si sono fatti da sempre interpreti i nostri Presidenti della Repubblica.

Piuttosto, l'aspetto problematico più rilevante è la crisi strutturale del nostro sistema politico-partitico che incide negativamente sul funzionamento della forma di governo in Italia, se è vero che le forme di governo "impariamo a riconoscerle nell'evolversi degli equilibri e degli squilibri politici di cui sono figlie"⁶⁷. La stessa nomina

In proposito v. A. VEDASCHI, *À la guerre comme à la guerre? La disciplina della guerra nel diritto costituzionale comparato*, cit., 306.

66

A. VEDASCHI, *ult. op. cit.*, 330, evidenzia come la scelta del Costituente di non disciplinare emergenze diverse da quella bellica è giustificata dal timore di prevedere procedure tese a concentrare il potere a favore di un solo organo costituzionale.

67

dell'attuale Presidente del Consiglio Matteo Renzi, quale esponente politico non di estrazione parlamentare, ma contraddistinto dalla 'sola' esperienza politico-amministrativa, è l'ulteriore riprova "della crisi della rappresentanza parlamentare, in corrispondenza della crisi dei partiti", come è stato opportunamente rilevato⁶⁸. Dinanzi a tale criticità, già da tempo conclamata, Napolitano ha cercato di rispondervi nell'ambito delle illustrate prerogative presidenziali, svolgendo un'attività di supporto e, quindi, sussidiaria rispetto alle carenze del modello, senza alcuna intenzione di esautorare i partiti dalla loro indispensabile funzione.

L'importanza del sistema politico, del resto, è oggi testimoniata emblematicamente dalla Spagna che, rimasta fino a pochi giorni addietro priva di un Governo per quasi un anno, ha comunque prodotto un PIL superiore all'Italia, in cui invece vi è da un po' di tempo un Esecutivo nel pieno delle sue funzioni. Si deve allora pensare che il modello politico-partitico spagnolo, anche se è stato in difficoltà nella formazione di un nuovo Esecutivo, tuttavia, poiché non presenta i medesimi segnali di cedimento di quello italiano, è riuscito comunque a assicurare sulla non implosione di un sistema anch'esso parlamentare. Ciò ovviamente ha incoraggiato gli investitori ad operare in quel Paese, certo anche in ragione di altri fattori di natura più propriamente economica, nonostante la perdurante assenza di un governo.

Dalla parte francese, si è avuto modo di constatare come ancora il quadro politico-partitico sia determinante sulle dinamiche del semipresidenzialismo, sia per le elezioni dell'Assemblea nazionale, sia soprattutto per la costituzione di una maggioranza che si deve coagulare intorno alla figura del Presidente. Dunque, seppure si volesse accogliere la tesi di un effettivo slittamento della nostra forma di governo verso il semipresidenzialismo, il problema italiano dei partiti rimarrebbe comunque immutato.

Da anni, se non addirittura da decenni, si assiste in Italia alla crisi dei partiti politici, incapaci di svolgere la loro funzione rappresentativa e, quindi, il ruolo di "cinghia di trasmissione [...] della volontà popolare in volontà dello stato"⁶⁹. Le ragioni sono molteplici: episodi continui di immoralità politica che molte volte sono trascesi nella commissione di reati, anche sotto il profilo del finanziamento illecito dei partiti; crisi generale dei partiti di massa come immaginati nel secolo scorso; richieste sempre più pressanti della società civile a nuove forme di partecipazione alla vita degli stessi partiti;

In tal modo si esprime G. AMATO, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, 2006, 17 e 22, che prosegue sottolineando le "influenze reciproche esercitate dal sistema politico e dalla forma di governo. Quelle che più di frequente vengono rilevate sono le influenze del sistema politico sulla forma di governo o meglio sul funzionamento di questa; ma vi sono anche quelle *in senso inverso*, che sono non meno determinanti, se è vero che la stessa conformazione del sistema politico può essere plasmata dal modo in cui sono istituiti e regolati gli organi supremi dello Stato". In relazione al tema di nostro interesse, G. BORRELLI, *Come rimediare alla crisi della rappresentanza politica: nuove soggettivazioni e democrazia partecipativa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 2, 2014, 20 s., richiamandosi ad Alfio Mastropaolo, evidenzia la "inarrestabile tendenza alla *presidenzializzazione* nei sistemi di governo, vale a dire la produzione di carichi enormi di potere politico concentrati nelle mani di pochi personaggi".

68

Si condivide questa valutazione espressa da G.M. SALERNO, *La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità*, cit., 1, cui si aggiunge il rilievo politico acquisito dalle "cariche monocratiche" a livello territoriale elette direttamente dal corpo elettorale.

69

Cfr. P.L. ZAMPETTI, *Democrazia e potere dei partiti*, Milano, 1969, 131 s., che continua: "Cinghia di trasmissione che però richiede una precedente attivazione politica, da parte dei partiti, tanto degli individui singoli, quanto degli individui integrati nei gruppi".

la nascita di soggetti politici alternativi e critici verso il sistema, come i movimenti⁷⁰; imbarbarimento, soprattutto in Italia, della lotta politica tesa ad esasperare gli elementi di divisione, piuttosto che ricercare quelli di convergenza specialmente in momenti di crisi; ecc. A tutto ciò si aggiunga anche il primato incontrastato dell'economia che plasma ogni tipo di scelta e che porta la nozione costituzionale di popolo a subire "una repentina alterazione in senso schumpeteriano, trasformandosi da popolo *plurale* a «indistinto universo di semplici e solitari consumatori di merci», da cittadini politicamente attivi a individui *egoisticamente* autonomi e indipendenti"⁷¹, il che contribuisce al tramonto culturale del partito di massa.

Rispetto alla gravità della situazione è necessario evidentemente ricercare soluzioni innanzitutto ispirate ad una rinnovata etica pubblica, le quali prescindano dal nuovo possibile posizionamento dei partiti in conseguenza della riformata legge elettorale. Tali soluzioni, inoltre, non potranno non tenere conto dell'organizzazione partitica in considerazione dell'art. 49 della nostra Costituzione; è ovvio che i partiti dovranno testimoniare nuovi comportamenti tesi a dimostrare, da un lato, la loro capacità di progettualità politica, dall'altro, una loro maggiore trasparenza per favorire la partecipazione democratica nelle scelte fondamentali in sintonia con l'art. 49 Cost.⁷²

Questa situazione di crisi endemica del nostro panorama politico si è manifestata – in modo ancora più visibile rispetto ai c.d. Governi del Presidente – con la prima rielezione di un Capo dello Stato nella nostra storia repubblicana. Tale scelta, più che elemento di contiguità con le forme di governo a tendenza presidenziale, ha rappresentato in quel momento l'unica soluzione possibile all'incapacità dei partiti (primo fra tutti il partito di maggioranza) ad individuare una personalità che potesse raccogliere un ampio consenso parlamentare. Pertanto, fino a quando il sistema partitico non

70

Sul punto v. D.R. PICCIO, *La scommessa democratica dei partiti in trasformazione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 67 s.

71

Cfr. C. DE FIORES, *Sovranità popolare, partiti politici e Costituzione*, in L. Chieffi (a cura di), *Rappresentanza politica, Gruppi di pressione, Élite al potere*, Torino, 2006, 280; al riguardo, A. MASTROPAOLO, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia*, in *ult. op. cit.*, 165 ss., evidenzia la differenza tra la concezione schumpeteriana e quella kelseniana del partito: "Per Schumpeter in democrazia non v'è spazio per i cittadini, o il loro spazio è strettissimo: debbono contentarsi di recarsi alle urne e selezionare, come possono, quella che meglio gli aggrada tra le offerte avanzate dalle forze politiche. Di contro, per Kelsen, da una parte concorda che in democrazia «l'individuo isolato non ha politicamente alcuna esistenza reale, non potendo esercitare un reale influsso sulla formazione della volontà dello Stato», dall'altra proprio nei partiti individua il rimedio a tale inesistenza: se gli individui si associano con altri hanno qualche *chance* di influire sulla conduzione della cosa pubblica". Sempre sull'analisi del paradigma kelseniano, nel senso dei partiti politici "quali indispensabili fattori di integrazione e di crescita democratica della società", oltre che sulla tesi di Schumpeter per cui il voto è funzionale innanzitutto a scegliere il governo e il suo *leader*, v. ancora C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali*, in Id. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, cit., 17 ss. e 31 ss.

72

P.L. ZAMPETTI, *Democrazia e potere dei partiti*, cit., 147, evidenzia l'importanza dell'art. 49 Cost. che "prevede il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale. *Concorrere* in tale contesto significa *partecipare*, e la partecipazione non può essere intesa certo come concorso puntuale del voto". Sulle diverse forme di partecipazione alla vita dei partiti politici, richiamando M. Duverger, v. D.R. PICCIO, *La scommessa democratica dei partiti in trasformazione*, cit., 61 ss.

riuscirà a rigenerarsi “nulla esclude che gli interventi presidenziali possano in concreto riespandersi al verificarsi di situazioni di crisi politica”⁷³.

Sarebbe, invece, necessario che il “motore di riserva” rappresentato dal Presidente della Repubblica ritorni a svolgere la sua funzione fisiologica, cioè intervenire nei pochi e limitati casi di effettiva ‘impasse’ del sistema; perché ciò accada, tuttavia, sarebbe altrettanto indispensabile che i “motori ordinari”, nel senso dei partiti politici, riprendano a funzionare ad un regime regolare senza strappi⁷⁴. Del resto, il contesto europeo di crisi economica potrebbe riservare ancora momenti di fibrillazione finanziaria, a fronte dei quali sarebbe auspicabile una tenuta effettiva della nostra intera forma di governo parlamentare, senza la ‘gamba zoppa’ del sistema politico. Non è possibile immaginare che la flessibilità delle norme costituzionali relative al Presidente della Repubblica sia in continua tensione quasi a saggiarne il grado ultimo di elasticità. Se la crisi economica ha prodotto un “diritto dell’emergenza”⁷⁵, non si può pensare di rispondere sempre con l’organo di garanzia, come invece avvenuto con il Presidente Napolitano quando era diventato a livello europeo, nella fase di maggiore gravità della crisi, l’unico interlocutore affidabile.

Per di più, il ruolo determinante delle “oligarchie finanziarie globali” e delle istituzioni tecnocratiche⁷⁶ – che con le loro istanze di natura finanziaria pongono a rischio la tutela dei diritti fondamentali⁷⁷ – accresce sempre di più la preoccupazione per lo stato di paralisi del nostro sistema politico-partitico. Non è un caso che venga sottolineato “lo smarrimento determinato dalla crisi dello Stato-Nazione a fronte dei poteri finanziari globali, e quindi il senso di impotenza trasmesso dalle democrazie nazionali e dai loro strumenti di partecipazione”⁷⁸.

73

Così V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, cit., 269 s.

74

Si riprende la metafora cui è ricorso M. OLIVETTI, *Governare con l’aiuto del presidente*, cit., 240 s. (v. anche nota 35 del presente contributo).

75

È significativo quanto afferma D. BUTTURINI, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell’emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2016, 2, secondo cui “alcuni Stati nazionali, fra cui ad esempio l’Italia, la Spagna, il Portogallo, la Grecia, l’Irlanda e Cipro, hanno, quindi, prodotto un diritto necessitato dalla crisi sia a livello di legislazione ordinaria sia anche a livello costituzionale”.

76

Sulle oligarchie finanziarie globali cfr. C. PINELLI, *Oligarchie finanziarie globali, democrazie nazionali e la dicotomia pubblico/privato. Qualche riflessione per i giuristi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2016. È opportuno riferire anche il “report della JP Morgan (28 maggio 2013), che esortava gli Stati a disfarsi delle Costituzioni adottate nel secondo dopoguerra, perché fondate su concezioni «socialiste [...] inadatte a favorire la maggiore integrazione dell’area europea»”, così G. BUCCI, *Revisione costituzionale e rapporti economico-sociali nell’era della crisi organica*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3, 2016, 2.

77

Si ricordi la missiva, già citata nel testo, a firma di Trichet e Draghi.

78

Cfr. M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica nello Stato costituzionale*, in *Questione Giustizia*, n. 4, 2014, 12.

27

È diventato, pertanto, indifferibile il tema problematico della rappresentanza popolare, perché come è stato sostenuto dallo stesso Presidente Napolitano “nulla ha potuto e può sostituire il ruolo dei partiti nel rapporto con le istituzioni democratiche”⁷⁹. Ripensare al tema dei gruppi politici con le novità culturali e tecnologiche del XXI° secolo significa innanzitutto recuperare ad una più corretta dinamica la nostra forma di governo parlamentare, con un Presidente della Repubblica non più costretto a ricorrere di continuo all’elasticità della propria funzione, ma significa anche definire un percorso concreto di partecipazione democratica capace di bilanciare la continua erosione di questo principio a favore delle istituzioni finanziarie. Proprio con riferimento alla fase attuale di emergenza economica, volendo recuperare la nota tesi schmittiana del soggetto sovrano che decide sullo stato di eccezione, è forse venuto il momento che le istituzioni democratiche recuperino in pieno il compito di verificare “il caso estremo di emergenza” e “che cosa si debba fare per superarlo”⁸⁰.

** Ricercatore della Seconda Università di Napoli.

79

Discorso tenuto a Pesaro dal Presidente Napolitano il 25 aprile 2012, in <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-04-26>

80

Il richiamo è al noto passo di C. SCHMITT, *Teologia politica*, in *Le categorie del 'politico'*, (trad.it.) P. Schiera, Bologna, 1972, 33 ss.