

GIULIO M. SALERNO*

Presidente della Repubblica: evoluzione, criticità e prospettive

SOMMARIO: 1. Una premessa. – 2. Un ruolo intrinsecamente flessibile: a) Il Presidente della Repubblica come Capo dello Stato. – 3. *Segue*: b) Il travaglio del sistema partitico, il bipolarismo conflittuale e le grandi riforme di sistema. – 4. Alcune criticità dommaticamente irrisolte: a) il peso della dottrina: potere neutro, garante della Costituzione, rappresentante dell'unità nazionale. – 5. *Segue*: b) I rapporti con l'esecutivo, ed in particolare "la firma e la controfirma". – 6. *Segue*: c) Le esternazioni e il rapporto con l'opinione pubblica. – 7. Qualche considerazione di prospettiva.

1. *Una premessa*

È opinione piuttosto diffusa, e difficilmente contestabile se non con riferimento ad episodi peraltro di dubbia interpretazione, quella secondo cui tra gli organi costituzionali il Presidente della Repubblica si sia complessivamente caratterizzato per aver dimostrato una spiccata capacità di stabilizzazione del nostro complessivo assetto istituzionale. Nello stesso tempo, è indubbio che la figura del Presidente della Repubblica sia stata protagonista di una sua propria evoluzione nei confronti sia della forma di Stato che della forma di governo.

Certo, non è facile tracciare in poche battute il quadro riassuntivo di tale processo evolutivo, e soprattutto non è semplice dare un significato univoco, o meglio, unidirezionale, ai non pochi mutamenti intervenuti nelle modalità attuative della Costituzione da parte di ciascun Presidente dal 1948 in poi. Ciò che si può allora tentare in questa sede, forse con maggiore profitto, è innanzitutto riepilogare i principali sintomi dell'evoluzione della figura del Presidente ed indicare i fattori di criticità cui possono essere ricondotti alcuni dei più ri-

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli studi di Macerata.

levanti passaggi innovativi che hanno inciso sulla prassi e sull'interpretazione costituzionali, ovvero, altrimenti detto, sull'effettiva concretizzazione delle disposizioni che disciplinano le funzioni e le competenze presidenziali.

E ciò non tanto per giustificare presunte deviazioni da un'ipotetica lettura "obiettiva" del dettato costituzionale – il quale, come è stato rilevato, si caratterizza proprio per i silenzi, le ambiguità o comunque l'ambivalenza che tanto spazio hanno permesso alle varianti sia interpretative che applicative¹ –, quanto per dare conto dei principali punti nodali su cui deve concentrarsi l'attenzione allorché si intenda valutare cosa sia divenuto oggi il ruolo complessivo del Presidente della Repubblica. E ciò vale ancor di più quando si intendano affrontare le problematiche che coinvolgono tale organo anche al fine di prospettare eventuali proposte innovative. Quest'ultimo aspetto sarà oggetto di un rapido sguardo conclusivo, rapido non tanto perché ci si intende sottrarre all'analisi dei non pochi suggerimenti che nel corso del tempo sono stati avanzati, quanto perché le specifiche modifiche possono giustificarsi soltanto in relazione alla previa accettazione o meno di più generali proposte di riforma della forma di governo e soprattutto della disciplina dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo. Da questa scelta di fondo – se verrà compiuta, auspicabilmente con consapevolezza – discenderanno poi le inevitabili conseguenze sul mantenimento o, al contrario, sul mutamento dell'attuale dettato costituzionale.

2. *Un ruolo intrinsecamente flessibile: a) Il Presidente della Repubblica come Capo dello Stato*

È chiaro, innanzitutto, che per avviare il discorso sul Presidente della Repubblica non si possa non partire dal primo ed essenziale compito che la nostra Costituzione gli attribuisce, ovvero quello di essere Capo dello Stato. Quantunque si levino voci discordi e talora addirittura propense all'eliminazione di un siffatto ruolo², appare asso-

¹ Su ciò, cfr. in particolare L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986.

² Così, ad esempio, C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica*, Bologna, 2003, 134-135, collegando tuttavia questa ipotesi alla prospettiva di un'Unione europea "costituzionalizzata".

dato che l'essere Capo di Stato costituisca una qualità essenziale dell'organo Presidente della Repubblica e non ne sia un mero sinonimo, anche se non può negarsi che nella pratica i due termini vengono spesso indifferentemente utilizzati. In realtà, Capo dello Stato non è un nome che sta a pura e semplice summa dei poteri spettanti al titolare dell'organo, ma costituisce uno *status* del tutto particolare e specifico che si affianca e si aggiunge a tutte le altre attribuzioni proprie dell'organo presidenziale, ed al quale dunque sono riconducibili peculiari conseguenze giuridiche ed ordinamentali³. A questo proposito non può negarsi che l'esatto ruolo ricoperto dal Capo dello Stato sia stato variamente definito e collocato dalla dottrina entro il quadro politico-costituzionale⁴. E ciò può ampiamente giustificarsi se si tiene conto del fatto che siffatta posizione si dimostra suscettibile di atteggiarsi secondo modalità tanto più differenziate quanto maggiore sia il rilievo assunto dagli elementi che connotano in via di fatto l'esercizio di una carica che è fortemente personalizzata, e dunque concretamente influenzata dalla specifica connotazione personale – in termini, tra l'altro, di carattere, di capacità dialettica e relazionale, di pregressa legittimazione pubblica, o addirittura, di carisma o attrazione del consenso popolare – che ciascun titolare dell'organo ha inevitabilmente trasmesso a quest'ultimo. Inoltre, va considerato quanto l'esercizio delle singole competenze sia anche decisamente condizionato dalla configurazione fattuale che di volta in volta è assunta sia dal contesto partitico ed istituzionale, sia dagli eventi politici e sociali con cui il Presidente deve confrontarsi. Solo per ricordare alcuni esempi, si può segnalare il variegato accento che è stato riservato alla questione dell'unità nazionale oppure la diversa attenzione che è stata data – per lo meno negli atti di rilievo pubblico – alle tematiche di rilievo internazionale o a quelle di carattere più strettamente europeo.

Così, nella concreta specificazione della posizione assunta da quest'organo, hanno assunto peculiare valore integrativo le singoli prassi attuative del dettato costituzionale, e cioè quei modi non tanto e non

³ Così G.U. Rescigno, *Art. 87*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978, 135; e già C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 224.

⁴ Un'ampia ed aggiornata rassegna bibliografica sulla figura e sul ruolo del Capo dello Stato è ora in M. Fiorillo, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, 177 ss., ma cfr. anche S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XI, Torino, 1996, 417-418.

soltanto di interpretare le attribuzioni costituzionalmente attribuite, quanto di considerare lo stesso ruolo di Capo dello Stato, che sono stati forniti da parte dei singoli Presidenti della Repubblica. In tal modo, si è venuta caratterizzando in modo non univoco – ora più limitativo, ora più estensivo – questa figura così ricca di competenze⁵, non sempre e non necessariamente solo “simboliche”. Pertanto, lo stretto rapporto tra la personalizzazione dell’organo e lo specifico e mutevole atteggiarsi del contesto istituzionale e fattuale nel cui ambito ciascun Presidente ha agito, se da un lato hanno concorso a sfumare i contorni della figura presidenziale, rendendo i primi assiomaticamente meno sicuri e precisi, dall’altro lato non hanno di certo reso quest’ultima meno incisiva e soprattutto meno capace di interagire efficacemente sia con gli altri organi costituzionali, che con l’intero assetto politico e sociale del Paese.

Anzi, l’esperienza insegna che, nei momenti in cui il sistema è entrato in fibrillazione, se non addirittura quando si sono verificate situazioni avvicinabili a vere e proprie crisi di regime, cioè allorquando il meccanismo del regime parlamentare è apparso incrinarsi verso punti di non ritorno, ovvero là dove Governo e Parlamento hanno manifestato gravissime difficoltà nella rispettiva idoneità di rappresentanza dell’effettiva volontà popolare, l’esercizio dei poteri pubblici di indirizzo dell’intera collettività si è vieppiù concentrato nelle mani del Capo dello Stato. Quest’ultimo, organo monocratico che concentra tante rilevanti funzioni in un sola persona, risulta – ed è effettivamente risultato – in grado di esercitare più efficacemente le attribuzioni conferitegli, potendo così intervenire attivamente e risolutamente negli snodi più ardui dei processi politici e decisionali.

3. Segue: *b) Il travaglio del sistema partitico, il bipolarismo conflittuale e le grandi riforme di sistema*

Tutto ciò è ancor più chiaramente avvertibile dagli anni Novanta in poi, quando, come noto, il tramonto del sistema partitico afferma-

⁵ Sulle prassi presidenziali si vedano, tra gli altri, L. Einaudi, *Lo scrittoio del Presidente*, Torino, 1956; N. Valentino, *La battaglia per il Quirinale*, Milano, 1965; G. Di Capua, *Le chiavi del Quirinale. Da De Nicola a Saragat la strategia del potere in Italia*, Milano, 1971; A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985; P. Guzzanti, *I Presidenti della Repubblica. Da De Nicola a Cossiga*, Roma-Bari, 1992.

tosì dalla fine del fascismo e dunque dalla nascita della Repubblica, e il determinarsi di un bipolarismo instabile e conflittuale⁶ hanno finito per accentuare il rilievo – e tutto sommato, la forza cogente – delle decisioni presidenziali, anche negli spazi non propriamente coperti da specifiche attribuzioni di derivazione costituzionale. E lo stesso è avvenuto in coincidenza con il determinarsi di due grandi – se non addirittura epocali – riforme di sistema operanti secondo logiche apparentemente contrapposte, ma sostanzialmente sovrapponibili nel senso della riduzione delle sfere di sovranità riconosciute all'indirizzo politico statale: da un lato il decentramento istituzionale verso il basso, cioè il cosiddetto “federalismo” attuato nelle sue diverse varianti, prima per le competenze amministrative, poi per quelle legislative e, nei prossimi tempi, per quelle fiscali; e dall'altro lato il processo di integrazione sovranazionale, in specie con il trasferimento di competenze tipicamente statali – si pensi, in particolare, alle politiche di bilancio ed all'euro – alle Comunità e poi all'Unione europea.

Insomma, l'esercizio delle funzioni presidenziali ha risentito dell'influenza di rilevanti mutamenti dei fattori di contesto e soprattutto delle predette variabili di sistema, che hanno reso e rendono tuttora assai difficoltoso un inquadramento definitivo del “ruolo” presidenziale, quasi si trattasse di un modellino prefissato e inalterabile. Soprattutto, alla luce del forte travaglio subito dal sistema partitico, cui si è sovrapposto il susseguirsi non sempre coerente di rilevanti riforme ordinamentali, appare ormai concettualmente inutile, se non fuorviante, proseguire nella classica contrapposizione tra la ricostruzione del ruolo in questione come meramente simbolico, e, al contrario, la configurazione del Presidente come centro decisionale propriamente attivo o comunque copartecipativo nella definizione e nell'attuazione dell'indirizzo politico della collettività. Come è stato correttamente osservato, la figura del Capo dello Stato reca ormai in sé un'inevitabile ed intrinseca flessibilità contenutistica e funzionale, potendo talora ridursi ad organo svolgente compiti puramente notarili, oppure, al contrario, manifestarsi in una posizione prevalente o addirittura di sostanziale direzione rispetto agli altri organi costituzionali⁷. E ciò non sembra più direttamente ed esclusivamente imputabile all'intrinseca

⁶ Su ciò, si rinvia alle riflessioni di V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale. Il regime politico della Seconda Repubblica*, Soveria Mannelli, 2008, *passim*.

⁷ Con tali espressioni G. U. Rescigno, *Art. 87*, cit., 145.

ambivalenza – ovvero, come qualcuno ha detto, ai non pochi silenzi ed alle tante ambiguità – della disciplina costituzionale relativa al Capo dello Stato, quanto all’inevitabile modificarsi dei rapporti che si instaurano tra i soggetti di rilievo costituzionale, al cui interno spicca proprio il Capo dello Stato, e le forze presenti negli organi rappresentativi, nella collettività tutta e più in generale nella realtà dei fatti politici nazionali ed internazionali. Ad esempio, l’emersione legislativa e giurisprudenziale degli strumenti di collaborazione con le istanze territoriali, peraltro ancora posti al di fuori del quadro costituzionale, sembra impedire al Capo dello Stato di giuocare un ruolo decisivo nell’aprirsi e nel comporsi di eventuali contenziosi tra il potere centrale e le autonomie regionali e locali. Se al Presidente sembra residuare – per lo meno in apparenza – la sola possibilità di lanciare appelli o moniti alla cooperazione e alla tutela degli interessi unitari, nella realtà effettuale tali interventi risultano talora dotati di consistenza ed efficacia ben superiore a quella che, ad esempio, potrebbe scaturire dall’esercizio dei “poteri sostituitivi” del Governo, che viceversa vi ricorre, come noto, con una qualche parsimonia. Parimenti, l’approfondimento dell’integrazione europea, anch’essa lasciata fuori dal vigente dettato costituzionale, sembra tuttora trascurare, se non per certi aspetti addirittura oscurare, il ruolo presidenziale. Ma, a tacer d’altro, quest’ultimo finisce poi per riemergere soprattutto nella fase discendente, ovvero allorché con i processi decisionali interni – si pensi alla delegazione legislativa o ai regolamenti di attuazione – si deve intervenire per adeguare l’ordinamento nazionale agli obiettivi indicati in sede europea. Ed ancora, la politica di sicurezza attuata mediante la partecipazione delle forze militari alle missioni internazionali all’estero si svolge secondo modalità in cui il ruolo presidenziale si interseca con quello del Governo secondo varie forme e modalità, certo non sempre pienamente trasparenti, ma che comunque non precludono la possibilità di un’effettiva partecipazione del Capo dello Stato ai momenti decisionali. Si pensi, ad esempio, all’esercizio della funzione di presidenza del Consiglio supremo di difesa, oppure agli strumenti di intervento nei procedimenti relativi all’adozione dei provvedimenti d’urgenza o delle leggi di conversione con cui si autorizzano gli interventi militari ed i relativi finanziamenti.

Insomma, pur in assenza di un adeguato aggiornamento del testo costituzionale in connessione alle non pochi profili di novità rispetto a quanto prefigurato nel 1947, spetta in primo luogo allo stesso titolare della carica, nell’esercizio delle singole funzioni attribuitegli, dare

corpo e sostanza al ruolo di Capo dello Stato che la Costituzione espressamente gli riconosce. Ne consegue, allora, che è ben difficile che un mero maquillage del testo costituzionale – ad esempio, mediante la semplice inserzione o, al contrario, la sottrazione di una qualche funzione o competenza – possa incidere significativamente sulla peculiare flessibilità che ha finito per connotare il ruolo complessivo del Presidente. Soltanto all'interno di una riforma complessiva si potrebbe effettivamente incidere sul grado di flessibilità che sinora tale organo ha ampiamente dimostrato di potere e sapere utilizzare nella presente forma di governo.

4. *Alcune criticità dommaticamente irrisolte: a) il peso della dottrina: potere neutro, garante della Costituzione, rappresentante dell'unità nazionale*

In un quadro caratterizzato, come appena detto, da un'accentuata flessibilità, e che dunque si presenta per molti aspetti impregiudicato a priori, acquistano innegabile rilievo gli orientamenti espressi dalla dottrina in merito alla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, giacché anche le critiche o gli apprezzamenti manifestati nei confronti delle forme concrete di manifestazione del ruolo in questione possono produrre effetti di non scarso peso non solo nell'equilibrio dei rapporti tra il Presidente e le altre istituzioni, ma anche nei confronti dell'opinione pubblica.

A tal proposito, è spesso citata la teoria schmittiana del “potere neutro”⁸, secondo cui al Capo dello Stato dovrebbe riconoscersi una certa autonomia ed imparzialità rispetto agli altri poteri statuali, collocandosi esso quale organo *super partes* fornito di funzioni di controllo, influenza e coordinamento⁹ e ponendosi dunque in funzione di garanzia costituzionale, sia nei momenti di normale funzionamento del

⁸ C. Schmitt, *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981.

⁹ Tra i sostenitori di tale tesi, si vedano V. Crisafulli, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 171 ss.; G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica italiana (note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 903 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 649 ss.; G. Silvestri, *Il Presidente della Repubblica: dalla neutralità-garanzia al governo delle crisi*, in Id. (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno, Messina-Taormina 1984, Milano, 1985, 547 ss.; T. Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, *ibidem*, 138 ss.

sistema, sia in quelli di patologia e crisi dell'ordinamento¹⁰. Del resto, già nella relazione al progetto di Costituzione presentata da Ruini, si chiariva che “mentre il primo ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse (...). Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica”¹¹.

In queste parole può rinvenirsi la palingenesi di una teoria ancora oggi largamente condivisa, che riconosce alla figura presidenziale il compito di supremo garante della Costituzione, compito, peraltro, di non semplice definizione, in quanto sembra richiedere al Capo dello Stato l'assunzione di atteggiamenti di manifesta vicinanza e di effettivo sostegno nei confronti di chi accetta la Costituzione ed opera in conformità ad essa, e viceversa di pubblica lontananza e di concreto dissenso, se non di efficace dissuasione, nei riguardi di chi rifiuta o viola il dettato costituzionale. Ciò, secondo taluno, potrebbe indurre a ritenere incisa quell'equidistanza presidenziale che la funzione di rappresentanza dell'unità nazionale gli imporrebbe¹² e che dovrebbe trovare concreta applicazione nell'esercizio di ciascuna delle attribuzioni costituzionalmente previste. Invero, proprio la tutela degli interessi permanentemente unitari dell'intera nazione – compito in cui si sostanzia la funzione costituzionalmente attribuita al Capo dello Stato – giustifica una lettura non meramente passiva del ruolo presidenziale nei confronti degli altri titolari dei poteri pubblici. Del resto, è di piena evidenza che il Capo dello Stato sia titolare di attribuzioni non perfettamente riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato¹³, pur partecipando di alcune delle loro fun-

¹⁰ Cfr. C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 640. Naturalmente, sussistendo tale seconda evenienza, va accolta la tesi di G. U. Rescigno, *Art. 87*, cit., 181, secondo il quale “proprio in questo consiste il suo ruolo essenziale; di essere e di divenire arbitro quando le lotte politiche rendono fragile e debole la maggioranza parlamentare, incerto e irresoluto il Governo. È allora che tutti i poteri potenziali e dormienti del Capo dello Stato possono riacquistare di colpo il loro peso e la loro incisività”.

¹¹ Cfr. A.C., Relazione del Presidente della Commissione al progetto di Costituzione, presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 1947, 11-12.

¹² Cfr. C. Chimenti, *L'“equidistanza” presidenziale nelle esternazioni di Ciampi*, in *Giur. cost.*, 2001, 612-613.

¹³ Corte costituzionale, ord. n. 150/80, ma, ancor prima, sent. n. 35/62, nella quale si

zioni¹⁴ e potendo in qualche misura influenzarle¹⁵ attraverso l'esercizio dei poteri che la Costituzione espressamente gli riconosce, nonché tramite quell'opera di moral suasion che ne caratterizza l'operato¹⁶. Inoltre, la teoria del "potere neutro" non può essere correttamente riferita al Capo dello Stato operante in un sistema parlamentare, se non attribuendo alla neutralità il significato di apartiticità, ovvero di imparzialità rispetto alle parti politiche in lotta, non certo quello di apoliticità, in quanto, specialmente nei periodi di transizione, gli atti espressione delle sue funzioni assumono sì una veste di garanzia, ma rivelano anche un elevato grado di politicità¹⁷. Ed allora l'imparzialità va intesa nel senso sopra descritto, di modo che, quando il Presidente agisce o si esprime in favore o contro certe istanze politiche – cosa che di certo non gli è preclusa –, egli può senz'altro farlo in quanto ritenga in gioco quegli interessi fondamentali della nazione di cui lo stesso Capo dello Stato, perché rappresentante della sua unità, è allo stesso tempo custode.

Acquista allora sempre più particolare valenza il significato dell'essenzialissima funzione presidenziale di rappresentante dell'unità nazionale. A tal proposito, si è sostenuto che si tratterebbe di un superfluo pleonasma, che anzi nessuna reale utilità avrebbe, se non quella di ribadire ciò che è già insito nella qualità di Capo dello Stato, vale a dire che il Capo dello Stato, rappresentando l'intera comunità, può e deve esercitare il suo ruolo in funzione di tutela dello Stato e della comunità organizzata in e con esso, armonizzando le esigenze dell'uno e dell'altra¹⁸. Diversamente, ed in senso a nostro avviso sen-

chiarisce che il Presidente della Repubblica non va considerato né organo del Governo, né della Pubblica Amministrazione.

¹⁴ Vedi G.U. Rescigno, *Art. 87*, cit., 180, 168 ss., e C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 649. *Contra*, V. Sica, *La controfirma*, Napoli, 1953, 185.

¹⁵ Su tale posizione S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 239 ss.; vedi, *contra*, Esposito, *Capo dello Stato*, cit., 204 ss., che contrappone a questa concezione "mistica" del ruolo del Capo dello Stato una ricostruzione "realistica" di esso quale organo governante. Sul realismo di Esposito si vedano le considerazioni di F. Modugno, *Presentazione degli "Scritti giuridici scelti" di Carlo Esposito*, in *Quaderni Fiorentini*, 2001, II, 840.

¹⁶ Com'è ovvio, completamente differente – e, per tale ragione, solo appena accennabile in questa sede – è la figura di un Presidente operante in una forma di governo presidenziale, come, ad esempio, quella statunitense; cfr., sul punto, C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, cit., 26-27.

¹⁷ Così L. Paladini, *Presidente della Repubblica*, cit., 239.

¹⁸ G.U. Rescigno, *Art. 87*, cit., 187-188.

z'altro più aderente alla volontà del costituente – anche perché altrimenti si corre il rischio di intendere la specificazione in questione come inutiliter data –, va affermata la cruciale importanza della funzione di sintesi¹⁹ assunta dalla formula in questione. Questa, in breve, riassume quel complessivo ruolo di sostanziale controllo che è attribuito dalla Costituzione all'organo presidenziale nei confronti di tutte le componenti del sistema costituzionale, affinché siano concretamente assicurati e rispettati i fondamentali valori e principi di permanenza, unitarietà ed integrità della Costituzione, tra i quali spiccano i caratteri democratico, policratico ed unitario dell'ordinamento tutto²⁰. In breve, spetta al Presidente della Repubblica espletare le proprie funzioni per favorire il mantenimento di quel “perenne plebiscito” dal quale scaturisce l'unità della nazione nel suo concreto divenire storico, e che verrebbe senz'altro meno se ne mancasse la tutela dei fondamentali interessi da parte dei poteri pubblici, ed in primo luogo da parte dell'organo posto al vertice dell'intero ordinamento statale proprio al fine di assicurarne l'unitaria rappresentanza.

5. Segue: *b) I rapporti con l'esecutivo, ed in particolare “la firma e la controfirma”*

Rimane poi sullo sfondo, e a ben vedere ancora sostanzialmente impregiudicata, un'ulteriore questione che il costituente aveva provato a risolvere, quella cioè dell'efficacia sostanziale dei poteri presidenziali nei rapporti con l'esecutivo e dunque la problematica della controfirma. L'intervento del Capo dello Stato nei procedimenti deliberativi del Governo e l'ammissibilità di taluni poteri per così dire “propri” del Presidente della Repubblica, sono tematiche sempre all'ordine del giorno. Una cartina al tornasole e quasi emblematica della irrisolutezza di questa criticità, è stata rappresentata dalla concessione della grazia. Rispetto a questa competenza per la prima volta nella storia repubblicana si è giunti ad un conflitto di attribuzione tra Governo e Presidente della Repubblica, chiamando la Corte costituzionale ad intervenire con una sentenza (la n. 200 del 2006) ove essa ha provato a teo-

¹⁹ Così C. Chimenti, *L'“equidistanza” presidenziale nelle esternazioni di Ciampi*, cit., 612.

²⁰ Si vedano, in tal senso, S. Galeotti, B. Pezzini, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 451.

rizzare quasi in via dommatica la distinzione dei rispettivi ruoli con riguardo all'apposizione della controfirma. Più esattamente, si è applicata la tesi del diverso valore della controfirma ministeriale apposta agli atti presidenziali "a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità". Sul punto, la Corte ha rilevato la sussistenza di due categorie di atti presidenziali, seppure, può aggiungersi, dottrina anche autorevole ne ha individuate tre, includendovi anche quella degli atti complessi. Le predette categorie sarebbero quella degli atti "di tipo governativo", quelli cioè "espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo"; e quella degli atti che invece sono "espressione di poteri del Presidente della Repubblica" – e che quindi non sono di tipo governativo –, tra i quali la stessa Corte ha citato, a mero titolo di esempio, i messaggi alle Camere, la nomina dei senatori a vita, la nomina dei giudici costituzionale, e, appunto, la concessione della grazia, perché, sempre secondo la Corte, tale potere "solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 della Costituzione". Rispetto alla prima categoria di atti presidenziali, la Corte ha affermato che alla controfirma andrebbe attribuito "carattere sostanziale", mentre per la seconda categoria di atti alla controfirma andrebbe riconosciuto "valore soltanto formale", giacché, sempre per la Corte, in questi casi la "determinazione finale" spetta per Costituzione solo e soltanto al Presidente della Repubblica. Nel caso di specie, e dunque con particolare attinenza alla grazia – ma, in via estensiva, tale interpretazione dovrebbe valere per tutti gli atti presidenziali che non siano di tipo governativo – la Corte ha ritenuto che l'autorità ministeriale può far pervenire al Capo dello Stato le sue motivate valutazioni contrarie all'adozione dell'atto; in tal caso, spetta al Presidente della Repubblica che intende proseguire nell'adozione dell'atto, indicare nell'atto medesimo le ragioni che invece lo hanno condotto alla determinazione finale. Conseguentemente, al Ministro spetta sì apporre la controfirma, ma, ha sostenuto la Corte, soltanto al limitato fine di attestare la completezza e la regolarità dell'istruttoria e del procedimento seguito, assumendosi le relative responsabilità – giuridiche e politica – soltanto all'interno del "naturale limite" (così dice la Corte) costituito dal "livello di partecipazione" del Ministro al procedimento di adozione dell'atto.

Una siffatta ricostruzione sollecita alcune riflessioni di ordine generale. Innanzitutto si è data per scontata una classificazione degli atti presidenziali che la Costituzione non prevede, né direttamente, né implicitamente; anzi, nella Costituzione la disciplina degli atti presiden-

ziali è palesemente univoca ed unitaria e non si riscontrano distinzioni di sorta. È invece vero che nella prassi l'effettiva partecipazione del Capo dello Stato e dell'autorità ministeriale alla determinazione del contenuto degli atti presidenziali si è venuta distinguendo a seconda di ciascun tipo di atto. Ma ciò, a ben vedere, non è stato il frutto della volontà del costituente, ma il risultato della sempre diversa combinazione dei rapporti di forza che si sono instaurati di volta in volta tra Presidente e Governo nell'attività di reciproca collaborazione determinatasi al momento dell'esercizio delle funzioni presidenziali. Procedere ad una classificazione così netta, del resto, è anche storicamente contestabile, in quanto in relazione allo stesso tipo di atto – si pensi proprio alla concessione della grazia – si è verificata, a seconda dei casi, una diversa ponderazione della partecipazione presidenziale e di quella governativa. Stabilizzare una volta per tutte la ripartizione del contributo funzionale di ciascun organo alla determinazione dell'atto, significa irrigidire i rapporti tra le istituzioni in oggetto al di là di quanto costituzionalmente voluto e precludere quella adattabilità del modello che gli eventi – talora davvero imprevedibili – possono rendere indispensabile. Inoltre, la stessa classificazione degli atti presidenziali richiede una qualche necessaria precisazione dei criteri costituzionali la sorreggono. Anzi, proprio il riferimento al fatto che un dato potere o una certa potestà sarebbero “propri” del Presidente della Repubblica oppure del Governo, sembra sfuggire ad una obiettiva e preventiva determinazione, e quindi favorire una sorta di classificazione scorrevole, mutevole col tempo, e dunque non solo incerta, ma anche dannosa per la stabilità dei rapporti tra le istituzioni di vertice dell'ordinamento. Poi, per giungere alla specifica fattispecie, il fatto che la concessione della grazia rientri tra gli atti “propri” del Presidente perché tale potere “solo al Capo dello Stato è riconosciuto” dalla Costituzione, è un'argomentazione che appare debole e controvertibile, dato che lo stesso dovrebbe dirsi, ad esempio, dell'indizione delle elezioni e dei referendum, della nomina dei funzionari dello Stato, del comando delle Forze armate, o dello scioglimento delle Camere. È evidente che, presa alla lettera, questa affermazione condurrebbe ad un profondo mutamento della posizione che, per Costituzione, spetta al Capo dello Stato, quasi prefigurando una sorta di diarchia tra Presidente e Governo che non risulta dal testo costituzionale né appare conforme ai principi costituzionali che reggono l'imputazione dei poteri di indirizzo politico della collettività e che vedono al centro il circuito fiduciario Governo-Parlamento ed il Presidente della

Repubblica con funzioni di garanzia, equilibrio e controllo. Infine, nella sentenza richiamata si è giunto a distinguere, invero allontanandosi dalla lettera della Costituzione, la responsabilità ministeriale, prefigurando ipotesi di responsabilità parziali – anche dal punto di vista politico – affermazione che, però, non sembra poter effettivamente assumere carattere giuridicamente vincolante. A tacer d'altro, chi potrebbe mai vietare alle Camere di far valere la responsabilità politica dell'esecutivo allorché questo non è riuscito ad evitare l'adozione di un determinato atto presidenziale che, secondo l'interpretazione qui fornita dalla Corte, sarebbe di tipo non governativo? Ed a chi potranno mai farsi risalire, se non al Ministro controfirmante, le dirette responsabilità giuridiche (ad esempio, penali o civili) di un tale tipo di atto presidenziale, dato che, come noto, il Capo dello Stato è irresponsabile per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, salvo che per alto tradimento ed attentato alla Costituzione? Se la risposta ad entrambe queste domande è, come crediamo, positiva, allora dovrebbe riflettersi attentamente sulla "giurisdizionalizzazione" dei rapporti Presidente-Governo, un percorso che dovrebbe riservarsi a casi davvero eccezionali e radicalmente non risolvibili in via politica.

E che la soluzione prospettata nella sentenza qui ricordata non abbia contribuito a risolvere definitivamente i problemi dei rapporti tra Presidente e Governo, è stato attestato dalla recente vicenda relativa al rifiuto dell'emanazione di un decreto-legge deliberato dal Consiglio dei Ministri per ripristinare in via d'urgenza l'idratazione e l'alimentazione artificiali per Eluana Englaro. Anche questo caso ha dimostrato l'inesattezza della tesi – che pure è tradizionalmente insegnata in non pochi manuali – che distingue rigidamente gli atti presidenziali a seconda delle funzioni (propositive e di controllo) che sarebbero di volta in volta esercitate dal Capo dello Stato e dall'autorità governativa. In realtà, l'esperienza costituzionale dimostra che in determinate circostanze il potere tende a concentrarsi nel Presidente della Repubblica quando questi risulta capace di agire in modo più efficace del Governo, e pure qualora l'esecutivo, come nel caso in questione, sembri effettivamente deciso e compatto nella sua decisione. Infatti, in caso di contrasto irresolubile tra quest'ultimo ed il Presidente della Repubblica può avvenire – come in effetti è avvenuto in questa ed in altre particolari occasioni – che il Capo dello Stato si opponga in via definitiva agli atti deliberati dal Governo, ricorrendo al prestigio, all'esperienza ed all'autorità che gli derivano dal ricoprire la

carica che è posta, per l'appunto, al vertice dello Stato tutto. Al di là dell'ipotesi di scuola rappresentata dall'eventuale conflitto di attribuzione promosso dal Governo – e che innescherebbe un deprecabile aggravamento della crisi istituzionale dagli esiti peraltro non facilmente prevedibili –, è certo che il rifiuto presidenziale possa comportare una forte esposizione del Capo dello Stato al giudizio dell'opinione pubblica, e dunque anche determinare un complessivo indebolimento della sua posizione di soggetto *super partes* avente la funzione costituzionale di rappresentare l'"unità nazionale". Probabilmente, allora, in queste evenienze di particolare tensione istituzionale la soluzione migliore sarebbe quella suggerita già da Carlo Esposito, cioè che il Capo dello Stato accompagni il rifiuto degli atti governativi con un messaggio inviato alle Camere. Così l'esplicitazione delle motivazioni del comportamento presidenziale renderebbe trasparenti le ragioni della posizione assunta dal Capo dello Stato nei confronti del Governo, e consentirebbe al Parlamento – ovvero agli organi ove si forma la maggioranza che determina l'indirizzo politico della collettività – di valutare la situazione in piena consapevolezza ed eventualmente di assumere le conseguenti determinazioni.

In altre parole, a nostro avviso, non appare corretta la lettura secondo la quale, soltanto alla luce di alcune recenti evidenze – tra le quali spiccherebbero proprio quelle qui evidenziate –, il sistema si starebbe avviando verso una sorta di "bicefalismo" di fatto della funzione di determinazione dell'indirizzo politico governativo. Diversamente, sembra trovare ulteriore conferma quanto sopra rilevato: è la vigente disciplina costituzionale, nella concretizzazione che ne è scaturita in connessione all'evolversi del contesto partitico ed istituzionale e al determinarsi delle vicende politicamente rilevanti, a consentire un'accentuata flessibilità dei rapporti tra Presidente e Governo. Tale flessibilità può lasciare spazio, soprattutto in assenza di quelle legittime reazioni che pure l'ordinamento consente, anche a situazioni ove la volontà del Presidente prevalga nettamente su quella originariamente formatasi nell'esecutivo. Insomma, non può dirsi che la nostra sia divenuta una forma di governo parlamentare connotata in senso "duale". La forza del Governo rimane sempre riposta nell'adesione del Parlamento – evidentemente per il tramite della sua maggioranza – al suo indirizzo politico e dunque alle specifiche decisioni che esso sottopone al Presidente. Tuttavia, tanto meno tale nesso si dimostra capace di esprimere una volontà decisa e coesa, e soprattutto costantemente collegata ai sentimenti, alle idee ed alle posizioni prevalenti

nell'opinione pubblica, tanto più forte si può dimostrare nei fatti il peso della volontà presidenziale.

6. Segue: c) *Le esternazioni e il rapporto con l'opinione pubblica*

Anche per quanto appena esposto, assumono sempre maggiore rilievo le esternazioni del Capo dello Stato, in quanto esse rappresentano lo strumento principale di collegamento con l'opinione pubblica. È evidente che le esternazioni non possono ormai essere trattate alla stregua di elementi di contorno, eccezionali o patologici del nostro ordinamento costituzionale²¹. Al contrario, esse sono divenute strumento ordinario di manifestazione della presenza del Capo dello Stato non soltanto nella vita politica ed istituzionale della Repubblica, ma anche, e più in generale, nello svolgersi dei processi comunicativi che concorrono all'articolazione ed allo svilupparsi dell'opinione pubblica sia all'interno della nazione che a livello internazionale²². E ciò vale, si badi bene, a prescindere che si accolga la tesi più estensiva secondo cui le esternazioni sarebbero espressione di un vero e proprio potere presidenziale, oppure, più limitatamente, le si ritenga esercizio di una mera facoltà²³. In ogni caso, attraverso le esternazioni è inevitabile che il Presidente della Repubblica, rappresentante dell'unità nazionale, tenda ad assuma posizioni "di parte". Nello stesso tempo, l'attività di esternazione, per quanto non sia espressione di una competenza esplicitamente attribuita dalla Costituzione al Capo dello Stato, e dunque pur collocandosi al di fuori di una espressa regolamentazione costituzionale, sembra presentarsi come la vera misura della possibile e concreta primazia²⁴ – da intendersi in senso lato – che può determinarsi a

²¹ Una parte della dottrina ha valutato negativamente la prassi delle esternazioni, giungendo sino ad escludere in via generale la loro ammissibilità; così G.U. Rescigno, *Art. 87*, cit., 189 ss.

²² Cfr., sul punto, le riflessioni per lo più critiche di C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica*, cit., 101 ss.

²³ Risale all'elaborazione teorica di G. Motzo, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. giur.*, 1957, XXI, 6° sr., 19 ss., la tesi sull'ammissibilità di un potere presidenziale esplicitamente mediante attività non formalizzate di esternazione del pensiero politico del Capo dello Stato; v. anche G. Motzo, *Messaggio* (voce), in *Enc. dir.*, XXVI, Milano, 1976, 146.

²⁴ Sulla primazia in posizione del Presidente della Repubblica in quanto Capo dello Stato e sulla necessità di sottrarsi alla tesi che vorrebbe che i poteri presidenziali siano at-

favore del Presidente della Repubblica nei confronti di tutte le altre istituzioni pubbliche. Insomma, le esternazioni che si svolgono secondo le più varie modalità formalmente non codificate – forse ancor più dei messaggi costituzionalmente previsti che pure costituiscono importante momento di confronto con le decisioni governative²⁵ –, si sono dimostrate capaci non soltanto di definire in concreto l'assetto dei poteri giuridicamente dati, ma anche di incidere sostanzialmente sulla determinazione e sullo svolgimento dell'indirizzo politico della collettività²⁶.

Queste considerazioni, ovviamente, non significano o comunque non possono implicare che le esternazioni siano configurabili né tanto meno utilizzabili come il grimaldello per sovvertire l'impianto costituzionale oppure, più specificamente, la forma di governo voluta dalla Costituzione²⁷. In altri termini, non dovrebbe confondersi il piano della ricostruzione del ruolo effettivamente esercitato da ciascun Capo dello Stato allorché lo svolgimento delle sue funzioni sia accompagnato e sostenuto dal ricorso alle esternazioni, con il piano della valutazione della legalità costituzionale delle attività di esternazione, dei limiti ad esse apponibili e delle responsabilità che ne scaturiscono nel vigente ordinamento.

7. *Qualche considerazione di prospettiva*

Sia infine consentito tracciare qualche considerazione di prospettiva rispetto ad un quadro che, come visto, è assai complesso e richiederebbe senz'altro ulteriore approfondimento. In breve, tre strade

tribuiti “alla Dea Ragione, ma non a un uomo con i suoi vizi e con le sue virtù, con le sue passioni ed i suoi inevitabili orientamenti (...), animato dal desiderio di attuare o conservare il proprio potere (...), di far valere e prevalere (...) le proprie idee sulle altre”, v. C. Esposito, *Capo dello Stato*, cit., 34.

²⁵ Si rinvia, per ulteriori considerazioni sul punto, a G.M. Salerno, “Preoccupazioni e sollecitazioni” del Presidente della Repubblica a garanzia della corretta tecnica legislativa, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 3, 755-783.

²⁶ Per alcuni di questi episodi si rinvia a A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, cit., *passim*.

²⁷ Il rischio che il Capo dello Stato, mediante le esternazioni non formalizzate, possa svolgere compiti attivi in ordine alla delimitazione dell'indirizzo politico generale, che si sarebbero preclusi dal presente ordinamento costituzionale, si da “interferire in tale delicata sfera dell'attività politica governativa”, è sottolineato da P. Biscaretti di Ruffia, *Messaggio* (voce), in *Enc. giur. Treccani*, XX, Roma, 1990, 5.

sono prospettabili. La prima consiste nel continuare ad affidarsi alla “concretizzazione” delle presenti disposizioni costituzionali ad opera della prassi, e dunque alla capacità di coloro che si succedono nella titolarità degli organi costituzionali di tenere fermi gli scarni principi posti dalla Costituzione e di saperne adattare l’attuazione al mutare della realtà effettuale. In sostanza, si proseguirebbe nella presente condizione che, invero, risulta fondata sull’accettazione di un’interpretazione latamente “espositiva” del dato costituzionale. Essa, pur scontando la genericità che è propria di ogni valutazione di sintesi, appare anche operante nel senso della legittimazione – o della giustificazione – costituzionale del rafforzamento di cui il ruolo presidenziale sembra aver goduto soprattutto nelle ultime fasi dell’esperienza repubblicana. Ed è probabile, allora, che quanto qui riscontrato potrebbe ulteriormente continuare, se non addirittura radicalizzarsi pure in senso surrettiziamente contrario ai principi del regime parlamentare, in assenza di un adeguato processo riformatore della forma di governo, che abbia come obiettivi essenziali il consolidamento del sistema partitico, l’accrescimento della legittimazione popolare della rappresentanza politica, e l’instaurazione di efficienti meccanismi di decisione nei rapporti tra Governo e Parlamento.

Una seconda strada consisterebbe, quindi, nel proporre un qualche intervento sulla disciplina costituzionale del Presidente della Repubblica, anche al fine di superare le più evidenti criticità della presente condizione di indeterminatezza funzionale e competenziale, all’interno di una moderata razionalizzazione della vigente forma di governo parlamentare, che si muovesse, ad esempio, proprio secondo le linee direttrici appena richiamate, ovvero ridefinisse la sfera d’intervento presidenziale tenendo conto delle più rilevanti riforme di sistema sinora determinatesi (come, ad esempio, quelle sopra richiamate, come il decentramento istituzionale oppure il processo di integrazione europea). Così, in particolare, soprattutto se si rafforzasse la legittimazione popolare del Governo e si definisse con maggiore nettezza la consistenza dei rapporti del Presidente con l’esecutivo ed in specie con il vertice di quest’ultimo, presumibilmente si potrebbe raggiungere l’obiettivo di circoscrivere con maggiore nettezza il ruolo del Presidente della Repubblica. È altrettanto probabile, tuttavia, che a ciò conseguirebbe in concreto una delimitazione delle attuali potenzialità di controllo che il Presidente dimostra di saper utilizzare nei confronti degli altri organi costituzionali ed in primis dello stesso Governo e di chi lo presiede.

Infine, si potrebbe scegliere una soluzione assai diversa e ben più netta e risoluta, cioè adottare – anche mediante opportuni adattamenti e rimodulazioni – una nuova forma di governo, diversa da quella parlamentare ed orientata secondo gli schemi del presidenzialismo ovvero del semipresidenzialismo. Certo, l'approdo ad una democrazia maggioritaria connotata da una forte figura presidenziale posta al vertice dell'esecutivo (o comunque dotata di sostanziali poteri di primazia rispetto a quest'ultimo), potrebbe incidere sulle principali criticità attualmente irrisolte; tuttavia, ne potrebbero sorgere di nuove – come, ad esempio, quelle che scaturirebbero dal verificarsi di un'eventuale coabitazione “alla francese” –, dato che si darebbe luogo ad esiti istituzionali sinora a noi sconosciuti.

Da ognuna delle tre opzioni adesso sinteticamente illustrate, dunque, scaturirebbero conseguenze presuntivamente favorevoli o dannose per il nostro ordinamento e per la collettività tutta, esiti che sarebbero tanto più prevedibili, e dunque razionalmente circoscrivibili in via preventiva, quanto maggiore fosse la consapevole attenzione ai dati di contesto, alla pregressa esperienza e agli scenari a medio e lungo termine. La sfida, insomma, consiste nel valutare ciascuna prospettiva con spirito libero da pregiudizi, evitando di fermarsi a considerazioni legate soltanto alla contingenza politica, e soprattutto dando primaria attenzione agli interessi permanenti della nostra nazione.