

I. Prologo

L'evoluzione del ruolo presidenziale fra teoria e prassi costituzionale

Fra tutte le istituzioni repubblicane, il capo dello Stato è quella che offre la resistenza maggiore all'inquadramento e alla sistemazione giuridica. Questo disagio traspare nel frequente rifugio dei costituzionalisti in formule definitorie (magistrato di influenza e di persuasione, potere neutro e intermediario, grande regolatore del gioco democratico, garante, guardiano o tutore politico della Costituzione, capo spirituale della Repubblica) che descrivono il ruolo del Presidente della Repubblica quale soggetto politico, ma non sono altrettanto utili a fissarne con precisione i limiti di intervento quale potere dello Stato. Né ciò sorprende. La disciplina costituzionale manifesta infatti un'irrisolta duplicità di ispirazione che rende incerta l'interpretazione della figura presidenziale.

Il dibattito in Assemblea Costituente oscillò senza trovare un chiaro punto di sintesi fra la volontà di discostarsi dal modello del monarca "decorativo" invalso nella tradizione parlamentare inglese e il timore di ascrivere al capo dello Stato funzioni di guida dell'esecutivo così da riprodurre nei rapporti fra gli organi politici lo schema dualista operante nel periodo statutario¹. Ne deriva un quadro sfocato, nel quale problemi legati alla traslazione nell'assetto repubblicano di prerogative storicamente regie che i Costituenti ritennero di conservare o riadattare (l'irresponsabilità politica, il potere di grazia, il comando delle Forze armate, la nomina dei senatori, limitata a quelli vitalizi), si sommano a questioni interpretative inedite, connesse alle attribuzioni nuove (dalla Presidenza del CSM e del Consiglio supremo di difesa alla nomina dei giudici costituzionali fino al potere di rinvio delle leggi) che fanno del Presidente della Repubblica italiana un *unicum* nel panorama dei capi di Stato delle democrazie parlamentari per qualità e quantità dei poteri esercitati.

¹ Questa duplicità di prospettive è evidente nella relazione preliminare svolta da Costantino Mortati il 3 settembre 1946 in seno alla seconda sottocommissione, che orienterà tutto il successivo dibattito.

L'incertezza della normativa costituzionale spiega perché la dottrina ha descritto la figura presidenziale ora enfatizzandone il ruolo di garanzia, ora la capacità di condizionamento o addirittura di codeterminazione delle scelte di governo.

Secondo un'impostazione tradizionale, il capo dello Stato svolge una funzione di controllo costituzionale sulla base di parametri normativi e non politici, è il custode della legalità del processo democratico e dei rapporti fra poteri². A questa originaria ricostruzione, che chiudeva il Presidente nella statica formula dell'organo notarile di garanzia giuridica del sistema, si è presto affiancata una tesi che assegna al capo dello Stato la funzione di *garanzia attiva* dell'assetto istituzionale, non limitata al controllo giuridico della legalità democratica, ma comprensiva dei poteri di influenza e di intermediazione, di moderazione e regolazione del circuito politico³. Il Presidente sarebbe il «capo potenziale o di riserva» del potere esecutivo⁴ e, nei casi di crisi del sistema, cioè di materiale *impossibilità* di funzionamento della democrazia parlamentare⁵, potrebbe ergersi a reggitore dello Stato.

Nel solco di queste posizioni, non è mancato chi ha attribuito al capo dello Stato la titolarità di un proprio «indirizzo politico costituzionale», qualificato dalla sua stretta derivazione dai principi della Costituzione, che potrebbe correggere l'indirizzo politico affidato all'asse Governo-Parlamento⁶.

² S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1949, 25 ss.

³ G. GUARINO, *Il Presidente della repubblica italiana (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 956 ss., 962-963. Alla tesi garantistica (in questa versione meno rigida di quella originariamente propugnata da Galeotti, che mostra legami con la teoria del *pouvoir neutre et modérateur* di B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs* (1815), trad. it. di U. Cerroni, *Principi di politica*, Roma, Editori Riuniti, 1970, si sono ispirati, fra gli altri, V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958, 172 ss.; E. CHELLI, *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato*, in *Quad. cost.*, 1985, 29 ss.; G. AZZARITI, *Osservazioni sul Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, in IDEM, *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, Giappichelli, 2000, 415 ss.; G.M. SALERNO, *Presidente della Repubblica*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, Giuffrè, 2006, 4551 ss.

⁴ G.U. RESCIGNO, *Art. 87 Cost. Il Presidente della Repubblica*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli - Società Editoriale del Foro Italiano, 1983, 181 ss.

⁵ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, 1960; più di recente M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, Giuffrè, 2012.

⁶ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 308 ss.; si ispirano alla tesi di Barile, più recentemente, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, IV, *Legalità e garanzie*, Roma-Bari, Laterza, 2006, 430 ss.; M. CAVINO, *L'irresponsabilità del capo dello Stato. Nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Milano, Giuffrè, 2008, 63 ss.

In questo scenario teorico, che accentuava in modo non equilibrato ora il profilo *impolitico* della “garanzia passiva” della Costituzione ora quello *iperpolitico* della partecipazione alle scelte di indirizzo politico, gli studi di Baldassarre e Mezzanotte hanno superato la secca alternativa struttura garantistica/struttura governante⁷. Definito il fondamento costituzionale del ruolo presidenziale nella rappresentanza ideale dell’unità del popolo quale soggetto dotato di un’identità comune al di là delle divisioni politiche, i due Maestri hanno riconosciuto al Quirinale un’iniziativa politica estranea al circuito dell’indirizzo di governo e finalizzata all’erogazione di “prestazioni di unità”. Hanno cioè escluso che il Presidente possa disporre di poteri di direzione politica, dovendo al contrario limitarsi a «porre le condizioni e i confini perché gli attori del processo di decisione politica agiscano nel modo più efficace e più conforme ai valori che presiedono alla convivenza costituzionale»⁸.

In un quadro così frammentato a livello dottrinario e non sufficientemente stabilizzato in sede giurisprudenziale (almeno fino alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale, che sarà in seguito illustrata) la concreta logica di funzionamento dell’organo è venuta a dipendere in modo decisivo da elementi convenzionali e in particolare dal rapporto nel quale il capo dello Stato si è posto nella contingenza storica con il sistema dei partiti.

Prendendo a prestito una metafora letteraria per esprimere sinteticamente questa posizione, abbiamo altrove proposto un accostamento fra il Presidente della Repubblica italiana e la figura del gigante nella Favola di Goethe⁹. Nell’indecifrabile *rebus* letterario del poeta tedesco il gigante, all’apparenza, è il personaggio più vigoroso. Egli è però costretto da un sortilegio ad agire solo per mezzo della sua ombra, e perciò ricava ogni possibilità concreta di azione e di movimento dall’inclinazione del sole. Allo stesso modo il Presidente della Repubblica, in base a una lettura strettamente letterale delle disposizioni costituzionali, potrebbe sembrare il soggetto istituzionale più potente del sistema democratico, perché è, formalmente, titolare di una vasta quantità di poteri (dalla nomina del Governo allo scioglimento delle Camere, dal potere di grazia al comando delle For-

⁷ Secondo l’alternativa lucidamente posta da S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985.

⁸ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985; nonché A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo*, cit., 92.

⁹ Si veda G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 1/2012.

ze Armate, dallo scioglimento dei Consigli regionali alla Presidenza del Consiglio superiore della magistratura). Sostanzialmente, tuttavia, e cioè nella realtà ordinamentale e storica, egli – come il gigante goethiano – trae la propria forza di azione, in negativo, dall'inclinazione e dalla potenza dell'astro che illumina la sua sagoma: il sistema dei partiti. Quando questo rifulge nella pienezza del suo splendore e la stabilità del sistema politico tocca lo *zenit*, il gigante-Presidente si limita ad esercitare funzioni di garanzia statica e di controllo "negativo" delle regole formali del gioco democratico. Più che il potere di influenza nei confronti del Governo, vengono, in questo caso, enfatizzate le *virtù passive* del Quirinale, e cioè la capacità di assicurare che il processo di decisione politica si dispieghi in modo efficiente e conforme ai valori costituzionali. Al contrario, nelle fasi crepuscolari in cui il sistema politico, persa la stabilità, muove alla ricerca di nuovi equilibri, la sagoma presidenziale proietta un'ombra più lunga e densa, vedendo accresciuti i propri poteri di indirizzo e di condizionamento. La garanzia *dinamica* della Costituzione e dell'unità nazionale danno allora fondamento all'esercizio di incisivi poteri di influenza e di intermediazione politica.

Questo schema teorico, fondato sulla possibilità – non preclusa e anzi voluta dalla Costituzione – di modellare il ruolo del capo dello Stato sulle contingenti condizioni del sistema politico, è stato diffusamente accettato dalla dottrina, perché garantisce flessibilità a una forma di governo a basso livello di formalizzazione giuridica. Tale modello interpretativo è messo tuttavia alla prova dalla crescita di ruolo politico che l'istituzione presidenziale ha registrato da almeno un ventennio. Un potenziamento apparentemente inarrestabile che solo in parte è riconducibile a elementi personali, al tratto più o meno protagonista dei singoli Presidenti e si connette piuttosto a ragioni storico-politiche oggettive, che è necessario tenere in conto per poter correttamente inquadrare la Presidenza di Napolitano senza schiacciarne l'interpretazione sugli *accidents of personality*.

Fra le molte, ci pare che le più decisive siano due:

a. La crisi ormai endemica della rappresentanza politica e dei partiti, la perdita della loro funzione pedagogica e integratrice che per almeno un quarantennio della vita repubblicana aveva garantito solidità al sistema di governo ed equilibrio alle relazioni fra i poteri. Quando in porzioni non marginali dell'elettorato viene posta apertamente in discussione l'idea che la rappresentanza parlamentare sia l'unica forma di rappresentanza politica, e d'altro canto l'idea opposta di una diretta partecipazione popolare alle decisioni collettive si esprime ancora in forme ambigue e non trasparenti, tanto che il popolo viene ridotto alla dimensione fittizia e disincarnata del pubblico televisivo o

della comunità degli utenti di Internet, è quasi inevitabile che aumenti il "bisogno di capi", e quindi il «bisogno di Presidente»¹⁰.

b. la trasformazione tecnologica della comunicazione politica che porta a misurare il consenso politico in termini di *appeal* mediatico. Nel quadro di una modificazione dei processi di formazione dell'opinione pubblica tanto profonda da indurre i politologi a qualificare le democrazie occidentali come *audience democracies* per l'alto tasso di identificazione fra elettore e spettatore (e fra politico e attore)¹¹, anche il capo dello Stato è naturalmente sospinto a dialogare con l'elettorato.

Sul proscenio mediatico il Presidente della Repubblica compare, in effetti, quotidianamente e per di più con un vantaggio di immagine formidabile rispetto agli altri attori politici: quello di incarnare – *absit iniuria verbis* – una sorta di *magistratura dell'ovvio*, chiamato com'è nelle più diverse occasioni pubbliche ad indicare alla comunità nazionale le mete e i traguardi più fulgidi e desiderabili senza l'onere politico di indicare attraverso quali tortuosi e tormentati percorsi, quali opzioni escludenti e dolorose, essi possono essere raggiunti. Non sorprende, perciò, che nelle graduatorie del consenso dei *leader* politici, il capo dello Stato occupi pressoché costantemente la prima posizione. Né meraviglia che il turbine dell'antipolitica, che da almeno un decennio ha colpito tutte le istituzioni politiche fino a giungere sulla soglia pericolosa della delegittimazione delle *élites*, ha lambito solo marginalmente il Presidente della Repubblica.

Persino considerazioni di psicologia sociale hanno il loro peso nel rafforzare l'istituzione presidenziale. Lo spaesamento e lo sradicamento culturale indotti dalla globalizzazione spingono difatti verso la ricerca di figure paterne capaci di offrire stabilità. Istituzioni unipersonali che compensano sul piano simbolico la perdita di sicurezza e di identità provocate dalla lacerazione delle legature familiari, religiose e sociali¹² e dalla diffusa precarietà economica e addirittura affettiva¹³.

¹⁰ P. SIMONCELLI, *Tra sovranità e rappresentanza. Il "bisogno di Presidente"*, in *www.federalismi.it*, n. 8/2013, 1, che insiste pure sulla sostituzione della categoria del popolo sovrano con quella democratico-televisiva di «pubblico sovrano».

¹¹ Sulla cosiddetta «democrazia di chi guarda», nella vasta letteratura politologica, basti il richiamo a B. MANIN, *The Principles of Representative Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; G. SARTORI, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

¹² Come ha insegnato R. DAHRENDORF, *Die neue Freiheit. Überleben und Gerechtigkeit in einer veränderten Welt* (1980), trad. it. di M.P. Micchia, *La libertà che cambia*, Roma-Bari, Laterza, 1995, la rottura di queste legature consegue alla moltiplicazione delle opportunità di vita e alla dilatazione apparentemente senza limiti degli spazi di libertà individuale.

¹³ L'allusione è a Z. BAUMAN, *Liquid Love. On the Frailty of Human Bonds* (2003), trad. it. di S. Minicucci, *Amore liquido. Sulla fragilità dei legami affettivi*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

L'evaporazione del Padre (celeste e terreno), può trovare così un surrogatorio rimedio nella paternità politica, incarnata per dignità, posizione ed età dal "capo" dello Stato/*Pater familias*¹⁴.

Tutto contribuisce, insomma, a conferire al Presidente della Repubblica una legittimazione politica di tipo carismatico-plebiscitario. Cosicché questi, dismesse le vesti del gigante goethiano che aveva tutta intera la sua forza dall'inclinazione del sole (i partiti), tende ormai a ricevere la luce della propria legittimazione da un sistema di relazioni nel quale resta essenziale – ovviamente – il raccordo con il sistema politico, ma guadagna spazio anche la diretta comunicazione con il corpo sociale.

Di questo legame il Presidente può avvalersi nel confronto con la classe politica istituzionalizzata per condizionare le scelte di governo, anche solo in funzione oppositiva, modificando a suo vantaggio i rapporti di forza con i partiti; e più in generale per agire non già in seconda battuta o di conserva rispetto ad essi, come garante esterno di equilibri da questi elaborati, ma d'anticipo, per forza propria, facendosi portatore di un personale indirizzo, che poggia sulla capacità di rappresentazione della «viva voce della società civile»¹⁵. Una voce di cui il Presidente, grazie al suo multiforme potere comunicativo, si pone come interprete privilegiato e che può essere presentata e proclamata come *viva vox Constitutionis*¹⁶.

Il concorrere dei fattori illustrati rapidamente – e senza pretesa alcuna di completezza – ha fatto crescere la forza politica del capo dello Stato. Durante la Presidenza di Napolitano questa tendenza allo *enlargement of powers* – che si è manifestata almeno a partire dalla Presidenza Cossiga – si è ulteriormente rafforzata. C'è però un dato che caratterizza questo eccezionale mandato: la circostanza che la dilatazione dei poteri del Quirinale è stata generalmente circondata dall'apprezzamento dell'opinione pubblica e della classe politica e ha incontrato il diffuso favore dei notisti politici e degli studiosi, che si sono ingegnati nel riconoscere al capo dello Stato poteri privi di un saldo e incontrovertito fondamento costituzionale e nel suggerire interpretazio-

¹⁴ Sulla giustificazione lacaniana del totalitarismo come riflesso dello «sbriciolamento della funzione paterna e del tessuto familiare che si sosteneva grazie ad essa» v. M. RECALCATI, *Cosa resta del padre?* Milano, Cortina Raffaello, 27 ss., 39. R. ESPOSITO, *Quando la democrazia ha bisogno di un padre, ne la Repubblica*, 1 maggio 2013, 37, afferma: «Nulla come questa fase convulsa della vita politica italiana sembra attestare la necessità, simbolica e istituzionale, del Padre» e si chiede se sia possibile «sfuggire alla macchina della teologia politica che da duemila anni ci tiene prigionieri».

¹⁵ Messaggio alle Camere del Presidente Scalfaro del 23 marzo 1998.

¹⁶ Secondo la formula impiegata da P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in IDEM, *Scritti e discorsi politici*, I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, 129 ss.

ni estensive delle attribuzioni presidenziali basate su argomenti giuridici spesso opinabili.

Interpretazioni che, stabilizzandosi, potrebbero condurre al punto di crisi la tradizionale raffigurazione del ruolo presidenziale come struttura garantistica e non governante. È utile, allora, chiedersi se questa generale “infatuazione quirinalizia” – che prospetta un mutamento di orizzonte culturale nella percezione del ruolo presidenziale – si leghi alle circostanze forse irripetibili nelle quali si è svolto il mandato di Napolitano o corrisponda invece all’imporsi nella forma di governo parlamentare di regole di funzionamento proprie di modelli duali, in cui il capo dello Stato è attivamente partecipe dell’indirizzo politico e dispone di un potere insindacabile di veto sulle scelte del Governo.

A tal fine va ricostruito, prima di tutto, il quadro storico nel quale Napolitano ha inserito la propria azione politica. Alla trattazione della prassi relativa alle diverse attribuzioni presidenziali è stata premessa una sintetica illustrazione della disciplina costituzionale rilevante in materia e delle interpretazioni che la dottrina ne ha dato, così da rendere facilmente misurabili anche a lettori digiuni di diritto costituzionale gli elementi di continuità o di innovazione della condotta di Napolitano rispetto a quella dei predecessori.