

2016  
16/2

 Online 1  
P.viste anno 2945

«Diritto & questioni  
pubbliche»  
di Giorgio Maniaci, Giorgio Pino, Aldo  
Schiavello

codice ISSN 1825-0173

Privacy &amp; Cookie

Codice etico

webarchitecture .terzopunto.it  
webmaster rospe@  
provider aruba.it  
in rete maggio 2001



## SOMMARIO

Diritti umani e democrazia  
/ Human Rights&Democracy

## COMITATO EDITORIALE

• **Direzione**

Giorgio Maniaci (Palermo), Giorgio Pino (Palermo), Aldo Schiavello (Palermo)

• **Redazione**

Marco Brigaglia (coordinamento), Giulia Borgna, Francesca Ciulla, Maria Ferrara, Nicola Gullo, Dario Ippolito, Paolo Magro, Fabrizio Mastromartino, Andrea Merlo, Eileen Quinn, Giuseppe Rocché, Serena Romano, Giulia Sajeve, Matija Žgur

• **sommario**• **monografica/1***Human Rights&Democracy*a cura di Giulia **Sajeve** e Matija **Žgur**Giulia **SAJEVA**, Matija **ŽGUR**Presentazione

pp. 7-9

Michelangelo **BOVERO**Diritti deboli, democrazie fragili. Sullo spirito del nostro tempo*/ Weak Rights, Fragile Democracies. On the Spirit of Our Times*

pp. 11-21

Pierluigi **CHIASSONI**Protecting Freedom of Conscience in a Constitutional State

pp. 23-50

Susanna **POZZOLO**Nuove tecnologie riproduttive: fra liberazione  
e nuove forme di patriarcato*/ New Reproductive Technologies: Between Liberation  
and New Forms of Patriarchy*

pp. 53-65

Sebastián **AGÜERO-SANJUAN**Seguridad jurídica a través del análisis de los mecanismos  
de exclusión normativa. Una presentación del caso español*/ Legal Certainty by Means of the Analysis  
of the Normative Exclusion Mechanisms.**A Presentation of the Spanish Case*

pp. 67-86

Marta **BORDIGNON**La road map verso uno strumento internazionale giuridicamente vincolante  
su Imprese e Diritti Umani alla luce del ruolo degli Attori Non-Statali*/ The Road Map Towards an International Legally Binding Instrument  
on Business and Human Rights in the Light of the Role of Non-State Actors*

pp. 89-102

Mauricio **MALDONADO MUÑOZ**Conflictivismo y anti-conflictivismo en los derechos fundamentales*/ Conflictivism and Non-Conflictivism in Human Rights*

pp. 105-131

Guadalupe **SALMORÁN**Bolivia, Ecuador y Venezuela: ¿un nuevo constitucionalismo  
latinoamericano o nuevas autocracias plebiscitarias?*/ Bolivia, Ecuador and Venezuela: a New Latinamerican Constitutionalism  
or New Plebiscitarian Autocracies?*

pp. 133-155

• **monografica/2***Teorie costituzionalistiche del diritto: prospettive europee**/ Constitutionalist Theories of Law: European Perspectives*a cura di Francesco **Belvisi**Francesco **BELVISI**Presentazione

pp. 159-160

Francesco **BELVISI**  
Principi costituzionali: "dalla struttura alla funzione"  
 / Constitutional Principles: "From Structure to Function"  
 pp. 163-189

Antonis **CHANOS**  
New Constitutionalism and the Principle of Proportionality:  
 The Case of the Greek Constitution  
 pp. 191-202

Stylianos-Ioannis G. **KOUTNATZIS**  
The Proportionality Principle in Greek Judicial Practice  
 pp. 205-222

Jörg **LUTHER**  
Il costituzionalismo dei giudici costituzionali  
 / The Constitutionalism of Constitutional Judges  
 pp. 225-246

Gianluigi **PALOMBELLA**  
Dal costituzionalismo alle relazioni tra legalità  
 / From Constitutionalism to the Relations Among Legalities  
 pp. 249-262

• studi

Daniele **ANSELMO**  
I Nuovi Movimenti Religiosi e la frontiera della coscienza.  
 Riflessioni sulla libertà di proselitismo e di culto  
 / New Religious Movements and the Border of Consciousness.  
 Reflections on Freedom of Proselytizing and Worship  
 pp. 265-284

Chiara **DE MICHELI**  
Capacità decisionale e utilizzo delle procedure legislative  
 nel parlamento italiano (1948-2013)  
 / Decision-Making and Use of Legislative Procedures  
 in the Italian Parliament (1948-2013)  
 pp. 287-310

Cleto **IAFRATE**  
Obbedienza, ordine illegittimo e ordinamento militare  
 / Obedience, Unlawful Orders and the Military  
 pp. 313-336

Giorgio **MANIACI**  
Aporie e distorsioni del femminismo radicale  
 / Fallacies in the Radical Feminist Thought  
 pp. 339-364

Mario **PERINI**  
Il capo dello Stato nella c.d. "prima" Repubblica:  
 la lunga crisi e l'emersione di una multiformità di ruoli  
 / The Head of the State from the Sixties Until the Nineties  
 pp. 367-391

Alessandra **SCIURBA**  
La Cura tra giustizia e diritti  
 / Care Between Justice and Rights  
 pp. 393-413

• recensioni e discussioni

a cura di **Vito Velluzzi**

Nicola **MUFFATO**  
Le norme tra semiotica, ontologia e logica.  
 Variazioni su temi di Giovanni B. Ratti  
 / The Norms Between Semiotics, Ontology, and Logic.  
 Variations on Giovanni B. Ratti's Themes  
 pp. 419-439

Giovanni **TUZET**  
«Se mia nonna avesse le ruote...»  
 Controfattuali e ragionamento giuridico,  
 discutendo due libri di G.B. Ratti  
 / «If My Grandmother Had Wheels...»  
 Counterfactuals and Legal Reasoning,  
 Some Remarks on Two Books of G.B. Ratti  
 pp. 441-453

Giovanni Battista **RATTI**  
Teoria del diritto e logica delle norme:  
 replica a Nicola Muffato e Giovanni Tuzet  
 / Legal Theory and Logic of Norms.  
 Replies to Nicola Muffato and Giovanni Tuzet  
 pp. 455-465



MARIO PERINI

*Il capo dello Stato nella c.d. “prima” Repubblica:  
la lunga crisi e l’emersione di una multiformità di ruoli*

*The Head of the State from the Sixties Until the Nineties*

#### ABSTRACT

Il periodo che la pubblicistica denomina comunemente come “prima” Repubblica e che va dall’entrata in vigore della Costituzione all’elezioni del 1994 fa emergere una multiformità di ruoli impersonati dal Presidente della Repubblica, che confermano come le poche disposizioni costituzionali su questo organo, formulate con un linguaggio *open texture*, siano in grado, alla prova dei fatti, di manifestare una pluralità di modelli espressivi della nostra forma di governo e che denotano come la razionalizzazione del parlamentarismo italiano sia stata solo abbozzata.

A seconda del contesto politico e istituzionale in cui i presidenti si sono trovati a operare, il ruolo del capo dello Stato si è espresso secondo modalità che vanno da quelle “notarili” tipiche di un parlamentarismo monista *English style* a quelle politicamente assai più impegnative di un sistema dualista *à la française*, senza peraltro mai coincidere con nessuno di questi due estremi.

The constitutional period, which is commonly defined as “First Italian Republic” and which goes from the adoption of the Italian Constitution in 1947 to the general elections in 1994, reveals how the President of the Republic can play many different constitutional roles. The few constitutional provisions about the President, formulated with an open texture language, can adapt to different expressions of the parliamentary system, which has only been sketched in the Italian Constitution. Influenced by the political and institutional context, the Head of the Italian Republic has played many different roles from a symbolical one, Bagehot’s style, to a politically far more demanding role similar in some respect to the French model.

#### KEYWORDS

Italia, Diritto costituzionale, storia costituzionale, “prima repubblica”, capo di stato, forma di governo

Italy, Constitutional Law, Constitutional History, 1948-1993 Italian constitutional evolution, Head of State, Form of Government

MARIO PERINI\*

*Il capo dello Stato nella c.d. “prima” Repubblica:  
la lunga crisi e l'emersione di una multiformità di ruoli*

1. *Il centro sinistra e il ruolo “neutrale” del presidente: la responsabilità presidenziale.*
- 2. *Una lunga crisi politico-istituzionale e i molteplici ruoli svolti dal capo dello Stato.*
  - 2.1. *Il garante “neutrale” del sistema.* – 2.2. *Un autonomo indirizzo presidenziale.*
  - 2.3. *La supplenza in situazioni di crisi.* – 2.4. *L'integrazione costituzionale.*
- 3. *I multiformi ruoli svolti dal capo dello Stato e la sua responsabilità “politica”*

1. *Il centro sinistra e il ruolo “neutrale” del presidente: la responsabilità presidenziale*

Con il presente saggio si intende completare l'esame dell'evoluzione del ruolo del capo dello Stato nella “prima” Repubblica<sup>1</sup> che permette di evidenziare le numerose capacità espressive del testo costituzionale e le differenti vesti che il presidente è stato in grado di indossare, senza tradire né il testo né lo spirito della Costituzione.

La fine degli anni '50 mostra un'accelerazione nello sviluppo economico e industriale del Paese, favorita anche dalla nascita della Comunità Economica Europea (1957). La crescita economica procede, anche se non agli stessi ritmi della prima fase, fino alla crisi dei primi anni '70. Questo sviluppo formidabile determina mutamenti sociali che ben possono definirsi epocali, trasformando una popolazione prevalentemente agricola e analfabeta in un popolo per lo più inurbato, alfabetizzato e dedito al consumismo al pari degli altri sistemi occidentali, sebbene mantenendo sempre forti squilibri economici tra nord e sud. Queste trasformazioni divengono poi delle vere e proprie rivoluzioni culturali e di costume con la fine degli anni '60, destinate a consolidarsi nel decennio successivo.

In questo quadro, muta profondamente l'apparato statale il quale, adeguandosi alla nuova realtà economica mista, vede una crescita esponenziale dell'imprenditoria pubblica e delle partecipazioni statali, governata secondo modelli, formalmente, ora di indirizzo e controllo governativo ora a supervisione e programmazione parlamentare<sup>2</sup>, ma, sostanzialmente, fagocitata dalla voracità dei partiti.

Peraltro, la perdita di sicuri punti di riferimento, seguita ai mutamenti epocali subiti dalla società nel volger di così pochi anni, la polverizzazione politica dei movimenti di opposizione che sorgono come funghi nella società, la progressiva deideologicizzazione – determinata sia dalla maggiore autonomia che si consegue in Europa rispetto alla contrapposizione est-ovest sia dalle grandi speranze di cambiamento deluse dai partiti sia dalla progressiva perdita di fiducia in essi a causa degli scandali che a partire dal 1971 (ANAS e Montedison) deflagrano nei mezzi di comunicazione di massa –

\* Professore associato di diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Siena.  
Email: [mario.perini@unisi.it](mailto:mario.perini@unisi.it).

<sup>1</sup> Cfr. PERINI 2016.

<sup>2</sup> Cfr. PISANESCHI 2009, 29 ss.

determinano una stagione di estrema tensione sociale alla quale dà fuoco la crisi economica, scoppiata nel 1973, trasformando il boom economico, ormai alle spalle, negli anni di piombo.

A livello internazionale vi sono alcuni eventi che segnano profondamente l'evoluzione del nostro Paese e accompagnano le trasformazioni di cui s'è scritto: l'ascesa al soglio pontificio di Giovanni XXIII nel 1958 e l'avvio del Concilio Vaticano II nel 1962; l'elezione di J.F. Kennedy a presidente USA nel 1960 e la protesta sociale e studentesca partita proprio dagli Stati Uniti e deflagrata poi in Francia; il distacco lento ma inesorabile delle sinistre italiane, PCI compreso, dalle esperienze sovietiche, via via che vengono alla luce i veri caratteri di questi sistemi. Sempre a livello internazionale, l'Europa degli anni '60-'70 non è più quella che, nell'immediato dopoguerra tra le macerie e la fame, seguiva ciecamente le direttive alleate, ma si avvia un processo di lenta emancipazione, certamente più evidente in Francia, ma percepibile anche nel nostro Paese, che permette, anche a livello di politica interna, di sperimentare nove formule politiche<sup>3</sup>.

A livello politico interno, le metamorfosi del tessuto collettivo e della struttura economica, portando in primo piano le grandi tematiche sociali, si coniugano a un rafforzamento delle sensibilità riformiste presenti nei vari partiti, così come a ricorrenti controspinte reazionarie. Salvo (relativamente) brevi parentesi di rafforzamento delle destre (PLI e MSI, rispettivamente nelle elezioni del 1963 e del 1972), vi è un costante *trend* di crescita dei partiti di sinistra che culmina nelle regionali del 1975 quando tra il PCI e la DC vi sono meno di due punti percentuali di differenza.

In tutta questa lunga fase, però, è la Democrazia Cristiana a costituire il partito di maggioranza relativa, mantenendosi su percentuali del 35-40% in tutte le competizioni elettorali. E pur avendo numeri tali da permettergli molteplici intese, è l'alleanza con i socialisti e in generale con partiti riformisti che, a partire dai primi anni '60, imprime a tutta questa lunga fase politico-istituzionale le sue caratteristiche fondamentali, con una scelta sì determinata in parte dalla difficoltà di formare una maggioranza qualsivoglia, ma anche e soprattutto da una specifica volontà programmatica.

L'avvio del centro-sinistra determina importanti conseguenze sul piano istituzionale e soprattutto sul ruolo del governo, del Parlamento e sui loro rapporti reciproci. Dal punto di vista istituzionale, infatti, questa fase costituzionale si caratterizza per governi sempre più instabili e deboli i quali perdono il ruolo d'indirizzo sul Parlamento a causa di molteplici fattori: dall'accrescimento dell'eterogeneità politica al loro interno, alla conseguente incapacità di produrre programmi di coalizione unitari e stabili, al crescente peso delle correnti interne al partito di maggioranza relativa, ai processi distruttivi di ricomposizione interna e scomposizione del PSI-PSDI, fino ad arrivare, negli anni '70, agli effetti destabilizzanti della strategia della tensione e alla capacità acquisita dal PCI, a partire dalla seconda metà degli anni '60, di esercitare efficaci e puntuali critiche verso i partiti riformisti di governo, incapaci, secondo tali posizioni, a superare le resistenze della DC per avviare una vera opera di rinnovamento.

Il presidente del consiglio non solo non è in grado di dirigere l'organo collegiale, ma talvolta non riesce neppure a coordinarlo, assumendo piuttosto il ruolo di mediatore tra i diversi ministri, esponenti dei diversi partiti della coalizione o delle distinti correnti di partito.

All'instabilità dei governi fa da *pendant* la centralità del Parlamento, luogo naturalmente deputato a rappresentare tutti i diversi partiti e le loro differenti correnti. Da un punto di vista delle funzioni, le camere sfruttano al massimo le potenzialità insite nelle (molteplici) disposizioni costituzionali a esse relative che ne accentuano la centralità all'interno del sistema – anche come sede di gestione amministrativa – e le dinamiche consensuali, fino a giungere alla fondamentale riforma regolamentare del 1971. Le camere divengono il luogo di contemperamento degli interessi non solo politici, ma soprattutto economici che sfocia in una sovrabbondante produzione legislativa microsettoriale. Molte innovazioni legislative, non solo settoriali e microsettoriali, ma anche di più ampio respiro vengono

<sup>3</sup> Su questi profili storico-economici, cfr. ad es. COLARIZI 2000; COLARIZI 2007; VILLARI 1990.

votate da maggioranze trasversali e non coincidenti con la maggioranza che sostiene il governo del momento. Peraltro, questo fenomeno – poi spregiativamente etichettato come “consociativismo” – non poco contribuì alla riforma del nostro ordinamento e al suo adeguamento ai principi e ai valori espressi nella Carta del 1948. Il modello consensualistico si estende oltre la funzione legislativa settoriale e microsettoriale e investe l'intera organizzazione delle camere e le altre sue funzioni, deflagrando poi nell'intero apparato pubblico.

I partiti, veri sovrani di questo sistema, riescono a occupare gran parte dell'apparato pubblico privilegiando criteri di affiliazione politica nonostante la Costituzione indichi chiaramente il criterio meritocratico per ricoprire gli impieghi pubblici (art. 97). La centralità dei partiti e del Parlamento e la formula del centro-sinistra permettono infine lo scongelamento della Costituzione, con l'attuazione di correttivi al governo parlamentare (referendum e regioni), rimasti ancora non operativi.

I grandi mutamenti sociali cui si è accennato, la pesante crisi economica degli anni '70 e i drammatici eventi che, a partire dal 12/12/1969 a Piazza Fontana, iniziano a insanguinare l'Italia segnano il substrato su cui si manifesta l'apice di questo modello politico-istituzionale. Le formule di centro-sinistra ormai ampiamente sperimentate e stabilizzate sembrano indicare la strada per uscire da questa gravissima situazione, attraverso un ulteriore allargamento a sinistra, includendo nella maggioranza di governo anche il PCI. Le elezioni amministrative del 1975, che portano PCI e PSI a controllare le più grandi città, e le legislative dell'anno successivo, che vedono il PCI toccare il suo massimo storico, costituiscono la spinta determinante per giungere al “compromesso storico”, rimedio estremo e temporaneo a una soluzione eccezionale, che si realizza con forme istituzionali analoghe a quelle dell'avvio della formula di centro-sinistra: astensione del PCI, e di tutte le altre forze, tranne MSI, PDUP e PR, nella concessione della fiducia al III governo Andreotti nel 1976 e, successivamente, appoggio esterno al IV governo Andreotti nel 1978. Il “compromesso storico” chiude questa lunga fase costituzionale in quanto rappresenta, da un lato, il naturale e irrealizzabile completamento della formula istituzionale consensualistica e, dall'altro, lo snodo fondamentale verso un nuovo e diverso sistema, dove l'esigenza di un governo forte, in grado di gestire i grandi e gravi cambiamenti che la società sta manifestando, diviene improcrastinabile.

Questa fase politico-istituzionale di centro-sinistra e di centralità parlamentare produce importantissime ripercussioni anche sul ruolo e sulle funzioni presidenziali.

Anzitutto l'idea del presidente *viva vox constitutionis* e titolare di un indirizzo politico-costituzionale viene messa in crisi dall'acquisita capacità propulsiva di riforme e di attuazione della Carta da parte dei partiti e del Parlamento. Tra gli anni '60 e '70 non sono i presidenti a spronare per l'attuazione costituzionale, come nella precedente fase costituzionale, ma sono le stesse camere, sulla spinta dei partiti egemoni, a realizzarla, grazie anche a quelle pratiche consensualistiche, successivamente tanto stigmatizzate: il tentativo (fallito) di programmazione economica globale (l.n. 685/1967); l'introduzione del divorzio (l.n. 898/1970) e la connessa disciplina del referendum (l.n. 352/1970); la riforma del lavoro (Statuto dei lavoratori: l.n. 300/1970); la riforma fiscale (l.n. 825/1971 e d.lgs. attuativi); quella dei regolamenti parlamentari (1971); l'attuazione delle regioni a statuto ordinario; la riforma del diritto di famiglia (l.n. 151/1975); la riforma del sistema pubblico radiotelevisivo (l.n. 103/1975). L'idea che sia il presidente della Repubblica uno dei principali motori di attuazione delle previsioni costituzionali si annebbia e la nebbia diviene ancor più fitta quando Segni, con il primo messaggio libero alle Camere, il 16/9/1963, propone sostanzialmente due modifiche costituzionali relativamente alla Corte e allo stesso presidente: così facendo, però, appare chiaro che sia poco ragionevole «estendere anche ad un capo dello Stato che chiede la modifica di una parte della Costituzione la qualifica di organo titolare dell'indirizzo politico costituzionale»<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Cfr. GALLIANI 2011, 396.

Peraltro, se l'ascesa della "repubblica dei partiti"<sup>5</sup> e l'affermarsi della centralità del Parlamento viene a indebolire gli altri poteri che con quest'ultimo in qualche modo interagiscono in base ai rapporti tracciati nella Costituzione, ciò non toglie che, isolatamente presi, essi mostrano un'espansione delle loro attribuzioni, attraverso sperimentazioni di nuove prassi e l'attivazione di competenze fino allora rimaste sulla Carta. Così è per la Corte costituzionale e il Consiglio superiore della magistratura, ma tali considerazioni valgono ancor di più con riferimento al presidente della Repubblica, la cui interazione con gli organi di governo è assai più stretta e dove per la prima volta vengono eletti due *leader* di partito (Segni e Saragat), con comprensibili conseguenze sulla "neutralità" dell'organo. I presidenti di questa fase costituzionale esercitano per la prima volta attribuzioni loro conferite dalla Costituzione<sup>6</sup>; sperimentano nuove prassi nell'esercizio di attribuzioni già attivate dai predecessori<sup>7</sup>; integrano prassi già avviate dalle precedenti presidenze<sup>8</sup>.

Se presi isolatamente, questi molteplici poteri presidenziali sembrerebbero manifestare una cospicua coloritura politica, la quale però viene quasi del tutto neutralizzata dalla soverchiante influenza esercitata dai partiti e dalla "loro" istituzione, il Parlamento. Il contesto politico-istituzionale filtra queste sperimentazioni presidenziali – che poi riappariranno nelle presidenze successive con significati ben diversi a causa del mutato quadro istituzionale – facendone emergere una linfa depurata dalle più spiccate sfumature politiche e manifestantesi in un continuo stimolo e bilanciamento del sistema partiti-parlamento-governo. Si intende dire che il ruolo di stimolo e bilanciamento che emerge con prepotenza in questa fase costituzionale sembra frutto del contesto politico-istituzionale in grado di neutralizzare la carica spiccatamente politica di alcune azioni presidenziali piuttosto che una caratteristica intrinseca delle attribuzioni e del ruolo del capo dello Stato.

È forse questo il dato caratterizzante della presente fase politico-costituzionale: l'emersione di un ruolo proattivo, di stimolo e bilanciamento, inserito in un sistema saldamente dominato da altri attori istituzionali: non è il ruolo del presidente a essere neutrale – come ormai sostengono convinzioni dottrinali sempre più diffuse<sup>9</sup> –, ma è il contesto di contorno che tende a neutralizzarlo.

Due eventi istituzionali particolarmente significativi in questo senso possono essere rinvenuti durante le presidenze Segni e Leone. Segni, per la prima volta nella storia repubblicana, esercita il potere di messaggio c.d. "libero" alle camere (art. 87, II co., Cost.), con atto del 17 settembre 1963, evidenziando alcuni profili problematici relativi alla disciplina costituzionale della Corte costituzionale e del capo dello Stato, giungendo a proporre, tra l'altro, la soppressione del "semestre bianco" (art. 88, II co., Cost.) e la contestuale introduzione del divieto di rieleggere il presidente della Repubblica. Anche Leone utilizza il potere in parola il 15 ottobre 1975, portando all'attenzione dei parlamentari la necessità di procedere alla completa attuazione della Carta ed evidenziando, nel lunghissimo e articolato messaggio, una serie di riforme per uscire dalla crisi politico-istituzionale che nell'ultimo scorcio della presente fase politico-costituzionale inizia a divenire di tutta evidenza. La reazione del Parlamento, in entrambe le occasioni, è quella di ignorare del tutto tali iniziative, non aprendo alcuna discussione in proposito, con una chiara volontà di sterilizzarle, tanto che si dovrà aspettare il 1990 prima che un capo dello Stato decida di utilizzare nuovamente questa attribuzione. Da un lato, allora, entrambi i messaggi sembrano mostrare con estrema chiarezza l'esistenza non solo

<sup>5</sup> Cfr. SCOPPOLA 1997.

<sup>6</sup> Come, ad esempio, per Segni con i messaggi liberi alle camere ex art. 87 Cost. Oppure nel caso di Leone con lo scioglimento anticipato di entrambe le camere.

<sup>7</sup> Sotto questo profilo si può far riferimento ai c.d. "mandati vincolati" nella formazione dei governi, utilizzati da Segni e Saragat; oppure a un'effettiva e non meramente formale presidenza del CSM, realizzata da Segni e Leone; al condizionamento del governo nella nomina degli alti ufficiali operato da Segni; alle promulgazioni "dissenzienti" di Segni.

<sup>8</sup> Si pensi all'ingerenza sempre più incisiva nella politica estera operata da Segni e Saragat.

<sup>9</sup> Cfr. ad es. ELIA 1973.



di un autonomo indirizzo politico-costituzionale del capo dello Stato, ma di vere e proprie opzioni politiche, indipendenti da quelle dei partiti e del Governo, tanto da far qualificare, il primo, come un'impropria iniziativa legislativa costituzionale e, il secondo, come un vero e proprio messaggio sullo "stato della Repubblica"<sup>10</sup>; dall'altro lato, la reazione degli altri attori istituzionali e, in particolare, di quelli più direttamente collegati ai partiti, è tale da neutralizzare le potenzialità politiche-costituzionali di questa attribuzione presidenziale, tanto da spingere poi la dottrina a considerare "debole" e inefficace questo potere. Tale debolezza, però, non è stata né voluta dal costituente – secondo il quale questi messaggi avrebbero dovuto trovare applicazione soprattutto nei momenti di particolare gravità della vita nazionale<sup>11</sup> – né è ricavabile dall'intrinseca "vocazione politica" di tale potere<sup>12</sup> né, tantomeno, è conforme alle aspirazioni dei presidenti che ne hanno fatto uso, ma è interamente discesa dalla neutralizzazione che i partiti e le "loro" istituzioni, egemoni della vita politico-costituzionale, hanno impresso a questa attribuzione presidenziale.

In questo quadro, allora, ciò che si manifesta con maggiore evidenza all'esterno – a uno sguardo complessivo, si vuole dire – sono soprattutto le funzioni di garanzia e quelle di riequilibrio (stimolo e bilanciamento) del sistema costituzionale, non in quanto intrinsecamente collegate all'istituzione presidenziale, ma poiché il contesto politico-istituzionale in cui opera il capo dello Stato lo costringe a impersonare questo ruolo. Per fare esempi concreti, non è che Segni sia (equi)distante dalla politica o che Leone si mostri neutrale rispetto allo scontro partitico (se è vero che egli stesso dichiarò la volontà di dimettersi se fosse stato costretto a includere i comunisti nel Governo), ma queste due presidenze si affermano come: "di garanzia", la prima, con i suoi innumerevoli rinvii di leggi determinati esclusivamente da ragioni di legittimità *ex art.* 81 Cost.; e "a vocazione notarile", la seconda, con il suo estremo scrupolo giuridico nell'esercizio delle sue attribuzioni. In entrambi i casi il presidente pare «costretto dagli eventi a stare a guardare, ormai completamente scavalcato dalle iniziative dei partiti»<sup>13</sup>.

Tale ruolo di garanzia e di riequilibrio appare manifesto già dal momento dell'elezione, almeno con estrema evidenza nelle presidenze Segni e Leone, entrambi scelti in funzione di contrappeso all'alleanza governativa con i socialisti, il primo, e alla possibile evoluzione di essa verso "equilibri più avanzati" che includessero nell'area di governo anche i comunisti, il secondo<sup>14</sup>. Lo stesso Saragat – voluto in funzione di quell'unità nazionale di cui all'art. 87, I co., Cost., da lui poi concretamente perseguita attraverso la prassi dei "mandati vincolati" – rappresenta a suo modo un contrappeso all'estrema complessità del quadro politico del momento dove, a istanze partitiche contrapposte, si aggiungono molteplici frammentazioni interne ai partiti.

Ruoli complessivi di garanzia dunque che si muovono nel solco del tradizionale principio di separazione dei poteri: dei controlli e bilanciamenti reciproci tra attori istituzionali.

Se si passa ad esaminare alcune specifiche attribuzioni presidenziali, il ruolo di garanzia nel quale viene confinato il capo dello Stato diviene ancora più evidente.

La presidenza del CSM – avente il fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato e di costituire un fattore di coordinamento tra di essi – viene particolarmente valorizzata proprio in questa fase costituzionale soprattutto sotto le presidenze Segni e Leone, forse anche a causa della loro specifica formazione giuridica. Entrambi non sembra si siano limitati a vigilare dall'esterno sul corretto funzionamento dell'organo, ma vi hanno partecipato e interagito in modo assai incisivo. Il primo partecipando e dirigendo le sedute, intervenendo nelle

<sup>10</sup> Cfr. D'ORAZIO 1975.

<sup>11</sup> Cfr. FALZONE et al. 1976, 254 ss.

<sup>12</sup> Cfr. GRISOLIA 1986, 195.

<sup>13</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 167.

<sup>14</sup> Cfr. HOFMANN 1971.

discussioni e prendendo posizione oppure esprimendo pareri sulle nomine; il secondo consigliando, criticando e partecipando alle discussioni sui temi di più ampio respiro. Anche lo stesso Saragat, sebbene più conforme all'idea del presidente che non esercita né pensa a una presidenza effettiva del CSM, non disdegna di intervenire con polso nelle discussioni, quando ad esempio esprime forte opposizione alla possibilità per i magistrati di scioperare nella seduta consiliare del 21/2/1967.

Analoghe conferme circa l'irrobustimento del ruolo di garanzia possono essere tratte dalle funzioni "di controllo" sugli atti normativi. Segni, ad esempio, non solo è ricordato come il più interventista dei presidenti di questa prima parte di storia repubblicana con riferimento all'esercizio delle competenze di cui all'art. 74, Cost., ma è particolarmente indicativa la circostanza che nel farlo egli si limita a un controllo relativo a profili di mera legittimità costituzionale *ex art. 81*. A sua volta Leone fa un solo e noto rinvio, con il messaggio del 30/10/1975, relativamente alla legge sul CSM, in cui oltre a profili di legittimità, vengono fatte valere anche ragioni di merito. Questo elemento, però, non sembra far perdere una spiccata connotazione "di garanzia" all'esercizio di questo potere, se si considerano, da un lato, le caratteristiche personali di Leone – insigne giurista e uno dei maggiori artefici in Assemblea Costituente delle disposizioni sul Consiglio superiore – e, dall'altro, l'oggetto del provvedimento legislativo, appunto il CSM. Un rinvio, dunque, che, se anche di merito, è pur sempre qualificabile come espressione di una funzione di garanzia che rileva lo scrupolo giuridico del presidente, il quale traduce «la sua personalità (e la competenza) [...] dalle pagine dei lavori scientifici alle pagine di un messaggio di rinvio»<sup>15</sup>.

Con riferimento poi alle funzioni di diretta influenza sul circuito dell'indirizzo-politico, emergono molto chiaramente quei contrasti – tra azione presidenziale, isolatamente considerata, e significato che essa assume nel complessivo contesto – di cui si diceva.

In relazione a queste attribuzioni, infatti, le presidenze di questa fase costituzionale esercitano un'importante funzione di riequilibrio (formazione dei governi, scioglimenti anticipati), senza però essere più in grado di influirvi direttamente, come invece era accaduto nel passato con Gronchi o anche con lo stesso Einaudi (incarico a Pella nel 1953).

I "mandati vincolati" di Saragat potrebbero costituire una buona cartina di tornasole: essi, isolatamente considerati, sembrano denotare una fortissima autonomia presidenziale di indirizzo nel fissare al presidente del consiglio incaricato l'ambito dei partiti da includere nella compagine di governo, ma in verità essi paiono un tentativo – del quale la successiva presidenza Leone mostrerà tutti i limiti – di stabilizzare una maggioranza che esiste già; uno sforzo di razionalizzare la fluidità politica del tempo seguendo quelle che appaiono le correnti prevalenti in un dato momento storico. Gli evidenti sconfinamenti nell'indirizzo politico che emergono da questi esperimenti, sembrano sommersi e trascinati dal fiume della politica partitica imperante, tanto che anche i vincoli apposti dalla presidenza sono travolti dai gorghi e dalle correnti dei partiti. Anche in questo caso, perciò, la presidenza sembra farsi notare come promotrice di stabilizzazione governativa, nel senso di contribuire ad assicurare una formula politica di lungo corso, quella appunto di centro-sinistra, che le preesiste e la sovrasta, tanto da farla ritenere dagli storici «una presidenza senza tracce profonde»<sup>16</sup>.

Simili considerazioni potrebbero anche farsi con riferimento ad altre attribuzioni presidenziali direttamente incidenti sul circuito dell'indirizzo-politico, come nel caso di quelle riconducibili al potere estero. Con modalità e stili diversi, infatti, due dei presidenti di questa fase politico-costituzionale sono stati particolarmente attivi con riferimento al versante estero del potere federativo: Segni e Saragat.

<sup>15</sup> Cfr. GALLIANI 2011, 410.

<sup>16</sup> Cfr. in questo senso MAMMARELLA, CACACE 2011, 134 ss.

Già nel discorso di insediamento di Segni (11 maggio 1962) e ancor con più evidenza in quello di Saragat (29 dicembre 1964) sono espresse opzioni di valore ben precise a favore dell'alleanza difensiva atlantica – in cui, sia detto per inciso, non tutta la comunità nazionale e tutti i partiti allora si riconoscono – e del perseguimento di una “unità dell'Europa”. Nel corso del loro mandato, entrambi i presidenti non fanno passare occasione per manifestare e praticare un forte e convinto sostegno alla politica filo-atlantica e a quella europeista, oppure addirittura, come con Saragat al tempo della “guerra dei sei giorni”, giungendo a esprimere posizioni del tutto autonome e non in sintonia con quelle dell'Esecutivo. Questo atteggiamento presidenziale produce come reazione uno scardinamento di una consolidata regola di correttezza, se non addirittura di una norma giuridica non scritta, che vieta di criticare il capo dello Stato nella sede parlamentare, stimolando la presentazione di numerose interrogazioni e interpellanze al Governo con le quali si sostiene che Saragat avrebbe assunto *ad interim* la carica di ministro degli esteri<sup>17</sup>. Queste due presidenze, peraltro, non si limitano solo a esternare in materia di politica estera, ma operano attraverso poteri formali, non sempre in linea con la politica governativa. È noto, ad esempio, che Segni, poco prima della sua malattia, contrastò fortemente la nomina fatta dal Governo di alcuni ambasciatori, tanto da creare un contrasto non solo con il ministro degli esteri, ma anche con lo stesso presidente del consiglio.

In tutte le occasioni richiamate, però, le iniziative presidenziali non sono in grado di produrre effetti concreti sul sistema, saldamente controllato da Parlamento e Governo. Quest'ultimo, in particolare, si preoccupa di coprire le esternazioni del capo dello Stato con la propria responsabilità e il Parlamento, salvo alcuni malumori di cui si è detto, non si preoccupa molto della “politica estera” del presidente.

Un'altra attribuzione presidenziale su cui è forse possibile testare la ricostruzione proposta – di un ruolo assai proattivo e autonomo, se isolatamente inteso, ma di fatto soffocato dal contesto politico complessivo caratterizzato dalla centralità dei partiti e delle “loro” istituzioni – potrebbe essere costituita dagli scioglimenti anticipati di ambedue le camere compiuti da Leone nel febbraio del 1972 e nel maggio del 1976. In entrambi i casi, sebbene il presidente per la prima volta faccia uso di questo potere con riferimento ad entrambe le camere – determinato in ciò dall'impossibilità di trovare una qualche concreta maggioranza di governo –, non sembra così imporre una sua autonoma valutazione, ma si incanala nei *desiderata* di gran parte delle forze politiche, sia di maggioranza che di opposizione.

Forse qualche dubbio circa tale ricostruzione potrebbe porre la formazione, in occasione dello scioglimento del 1972, del I governo Andreotti, molto meno rappresentativo dell'esecutivo Colombo dimissionario, tanto da non ottenere la fiducia iniziale, ma mantenuto in carica fino al rinnovo delle camere qualche mese dopo. D'altronde, questo esecutivo Andreotti non pare smentire la tesi che si è avanzata, non essendo qualificabile come un “governo del presidente” o, a tutto concedere, essendolo in misura assai minore rispetto a precedenti esperienze (Pella e Tambroni). Anche in questa occasione, il presidente – pur compiendo una scelta di campo (politico-istituzionale) ben precisa: formazione di un nuovo governo destinato a non avere la fiducia, anziché rinviare Colombo alle camere e far gestire a quest'ultimo la campagna elettorale – è stato poi trascinato dalle decisioni dei partiti e in particolare della direzione di quello di maggioranza relativa verso lo scioglimento. La potenziale carica politica delle scelte del capo dello Stato viene così annullata dalla preminente volontà dei partiti, contenendo la presidenza in quel ruolo di bilanciamento e stimolo di cui si diceva.

Questo episodio di storia costituzionale è particolarmente significativo anche per mostrare il lento mutamento delle convinzioni diffuse tra la dottrina, che s'è detto costituire uno dei (maggiori) limiti ai poteri del capo dello Stato. Una parte di essa (certamente minoritaria), infatti, pur riconoscendo la singolarità del primo governo Andreotti, giustifica questa soluzione presidenziale di esecutivo privo di

<sup>17</sup> Cfr. in particolare interventi del senatore Lussu, in Senato, IV Legislatura, Discussioni, seduta del 19/10/1967, resoconto stenografico, 38053 ss.

fiducia, che in un governo parlamentare classico – nel Regno Unito, per intendersi – non sarebbe mai stata possibile né ipotizzabile. Ciò sembrerebbe denotare il riconoscimento delle capacità espansive del capo dello Stato alla luce del testo costituzionale. E – salva l'isolata posizione dell'Esposito<sup>18</sup> – se anche non si arriva a mettere in dubbio la diffusa classificazione teorica del ruolo di garante, si pongono, con riferimento a concreti precedenti costituzionali, le basi sia per un'evoluzione di tale classificazione, a livello dottrinale, sia per un allentamento del vincolo costituito proprio dalla dottrina, a livello istituzionale.

Tra i più rilevanti elementi di questa fase politico-costituzionale pare doversi ricomprendere anche quello dell'emersione di una possibile *responsabilità politica (diffusa)* del capo dello Stato. Questo dato è solo apparentemente in contrasto con la ricostruzione proposta di un presidente confinato dalle altre istituzioni a svolgere un ruolo di garante del sistema, con funzioni principalmente di controllo e stimolo. Come, infatti, si è cercato di chiarire, tale ruolo è principalmente il frutto del contesto nel quale l'organo presidenziale è calato, ma non una sua intrinseca caratteristica. Esso, viceversa, anche sulla scia di precedenti già affiorati nelle precedenti fasi costituzionali, sperimenta nuove prassi (presidenza effettiva del CSM, mandati vincolati, governi minoritari, esternazioni in politica estera, partecipazione effettiva alla nomina di alti funzionari, ecc.) ed esercita attribuzioni finora rimaste silenti (messaggi liberi, scioglimenti anticipati, ecc.), i quali vengono quasi sempre "coperti" dal Governo, ma che sono in grado di evidenziare un'autonoma discrezionalità del capo dello Stato nell'esercizio delle sue competenze. Questa discrezionalità – spesso riconducibile solo formalmente all'Esecutivo per il tramite della controfirma e talvolta, come nel caso delle sempre più frequenti esternazioni con spiccata valenza politica, del tutto propria del presidente – solleva il tema, antico come il costituzionalismo, della responsabilità del potere. Questa (limitata) autonomia politica del capo dello Stato, anche se soffocata dalla preminenza dei partiti e delle loro istituzioni, pone chiaramente un problema di responsabilità che infatti si affaccia con riferimento a tutte e tre le presidenze anche se in modi e forme diverse, sembrando fornire conferma dell'epocale trasformazione avvenuta nella forma di Stato al tempo delle costituzioni transitorie e della successiva fase costituente e cioè di una regola generale di responsabilità di tutti gli organi costituzionali, salvo specifiche e limitate eccezioni legate alla funzionalità dell'organo stesso<sup>19</sup>.

Di questa responsabilità politica (diffusa) è rimasta chiara traccia, oltre che nel dibattito politico e giornalistico del tempo, anche negli stessi lavori parlamentari con riferimento a tutte e tre le presidenze.

Di Segni, grande scalpore e grande discussione, anche successivi alle sue dimissioni, hanno suscitato le vicende politiche della primavera-estate del 1964, legate alla grave crisi politica e ai timori per la tenuta dell'ordine pubblico, che vedono coinvolti anche una parte dei vertici dell'esercito (generali De Lorenzo e Rossi). Oltre al gran clamore mediatico suscitato da quei fatti<sup>20</sup> – il quale chiaramente evidenzia l'antistoricità e la non armonia col nuovo assetto costituzionale dell'allora vigente art. 279, c.p., recante «Lesà prerogativa della irresponsabilità del presidente della Repubblica» – si apre anche un'inchiesta parlamentare che si conclude con due relazioni, una di maggioranza e una di minoranza. Se la prima ritiene di non poter investigare sul capo dello Stato<sup>21</sup>, la seconda non solo ne considera l'operato, ma giunge a ritenere che «il comportamento tenuto nel corso della vicenda dal capo dello Stato non può non suscitare perplessità e preoccupazioni»<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Cfr. ESPOSITO 1960.

<sup>19</sup> Cfr. PERINI 2013.

<sup>20</sup> Cfr. ad esempio le inchieste e gli articoli pubblicati sul settimanale *l'Espresso* nel maggio-ottobre 1967.

<sup>21</sup> Cfr. Camera dei deputati, V Legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di maggioranza – Rel. Alessi, 1971, doc. XXIII, n. 1.

<sup>22</sup> Cfr. Camera dei deputati, V legislatura, Commissione parlamentare di inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964, Relazione di minoranza – Rel. Terracini et al, 1971, doc. XXIII, n. 1, 328.

Di Saragat si è già riferito delle innumerevoli interrogazioni e interpellanze che sono state presentate alle camere a seguito del viaggio in Canada, Stati Uniti e Australia dell'ottobre 1967 e delle critiche che gli sono state mosse nel corso del successivo dibattito parlamentare, rompendo quella regola di correttezza (o consuetudinaria) che imporrebbe di non criticare il capo dello Stato nelle due camere.

Certamente è la presidenza Leone che fornisce plasticamente conferma all'affiorare di una responsabilità politica (diffusa) del presidente della Repubblica. Le ragioni sostanziali vanno forse ricondotte a tre vicende risultate assai poco di gradimento ai partiti: il messaggio libero alle camere del 1975 – contenente un vero e proprio programma politico-costituzionale alternativo a quello della maggioranza –; lo scioglimento anticipato del 1972 e la formazione del governo minoritario monocolore DC guidato da Andreotti per la delicata gestione della competizione elettorale nella quale tema centrale è costituito dalla legge sul divorzio da poco approvata e sottoposta a referendum abrogativo; il rinvio della legge di riforma del CSM nel 1975 determinata, anche, da ragioni di merito. L'occasione politica per scatenare un durissimo attacco politico e mediatico verso il presidente è però coincisa con l'affare Lockheed nel 1975 e con ulteriori supposti scandali finanziari e immobiliari che avrebbero visto coinvolto il capo dello Stato. A seguito di queste ripetute campagne di stampa, il PCI – assieme a diversi altri partiti, tra i quali quello radicale e il repubblicano – chiede e ottiene le dimissioni del presidente nel 1978. Nel messaggio televisivo trasmesso in questa occasione e come tale non controfirmato da alcun membro dell'esecutivo, Leone motiva le dimissioni con riferimento al venir meno della «fiducia delle forze politiche»<sup>23</sup>, con un'affermazione ufficiale che risulta faticosamente conciliabile con il preteso ruolo “neutrale” e “di garanzia” che la dottrina maggioritaria continua in quel tempo ancora a riconoscere al capo dello Stato. Peraltro, occorre riconoscere che anche a livello dottrinario comincia a farsi strada l'idea che una qualche forma di responsabilità politica del presidente possa legittimamente convivere con il principio di cui all'art. 90 Cost., il quale sancisce l'irresponsabilità giuridica del capo dello Stato, salvo che per i due reati di attentato alla Costituzione e alto tradimento<sup>24</sup>.

## 2. *Una lunga crisi politico-istituzionale e i molteplici ruoli svolti dal capo dello Stato*

La successiva fase costituzionale è caratterizzata da una molteplicità di fattori di crisi che colpiscono il nostro Paese e da conseguenti incertezze politiche che rendono particolarmente fluido il sistema. A grandi linee è forse possibile scandire alcune sequenze principali: una prima sottofase di transizione politico-costituzionale (1979-1981), nella quale, scartati i tentativi di governi di “unità nazionale” per volontà degli stessi attori principali (PCI e DC), i partiti e le istituzioni cercano un nuovo equilibrio, per raggiungere il quale il capo dello Stato si prodiga proattivamente e trova uno spazio più ampio per l'esercizio delle sue attribuzioni; una seconda sottofase vede il raggiungimento di un (instabile e artificiale) equilibrio partitico attraverso l'esperimento del “pentapartito” (1981-1992), durante il quale il presidente della Repubblica vede nuovamente contrarsi le sue possibilità di azione per l'opera di contenimento svolta dagli altri attori istituzionali; infine un'ultima sottofase nella quale la profonda crisi endemica del sistema e della società viene a galla con estrema virulenza e determina la fine della c.d. “prima repubblica” (1992-1994), permettendo al capo dello Stato una prolungata libertà di azione mai sperimentata in precedenza con tale estensione.

Il 1979 si apre con una grave crisi energetica, causata dalla rivoluzione iraniana, che determina problemi gravissimi di inflazione e disoccupazione nel nostro paese. Proprio in questi stessi anni, i governi decidono di ricorrere al mercato per finanziare la crescita – ormai in costante rallentamento –,

<sup>23</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 169.

<sup>24</sup> Cfr. RESCIGNO 1967, 206 ss.; CHELI in SILVESTRI 1985.

la spesa corrente e l'estensione di benefici economici pubblici a platee sempre più ampie di soggetti, tanto da far raddoppiare nel giro di due anni lo *stock* di debito pubblico: da 79.000 milioni di euro nel 1978, si passa a 114.000 nel 1980, per continuare a crescere esponenzialmente nel corso degli anni successivi e giungere, al termine della fase politico costituzionale in esame, alla cifra di 1.000 miliardi di euro<sup>25</sup>. Anche grazie a questo finanziamento in deficit, gli anni '80 mostrano una crescita dell'economia tale da far raggiungere all'Italia il 5° posto (1987) e poi il 4° (1991) tra le nazioni più ricche del mondo. Questa crescita, però, come anche l'apparente stabilizzazione degli esecutivi, risulta in gran parte artificiale, lasciando pressoché inalterati – e forse anche peggiorando – le cause profonde della crisi della società, dell'economia e delle istituzioni italiane.

Già nel periodo di massimo fulgore della democrazia consensualistica in Italia – che coincide con la sua istituzionalizzazione attraverso la riforma, nel 1971, dei regolamenti parlamentari – i partiti e il Parlamento cominciano a dare le prime avvisaglie di una crisi destinata negli anni ad acuirsi sempre di più, in assenza di una convinta volontà di rinnovamento delle classi dirigenti. È anzitutto ravvisabile una crisi che si potrebbe definire “verticale” dei partiti: le elezioni del 1979 decretano la sconfitta del PCI (-4%) e a sua volta la DC inizia a perdere voti (un -0,5% nelle elezioni del 1979 che si trasforma, nelle successive elezioni del 1983, in una perdita di oltre il 5%). Questa disaffezione verso gli schieramenti maggiori determina una dura lotta tra i partiti laici minori (PSI e PRI) per tentare di conquistare il centro della platea politica. La crisi dei partiti è anche una crisi al loro interno, che perciò si può convenire di denominare “orizzontale”: le correnti dentro i singoli partiti, soprattutto quelli che ruotano attorno all'area di governo, si istituzionalizzano e creano rapporti trasversali che si sovrappongono alle linee di demarcazione tradizionale. Si scatena così un gioco di tiro incrociato non tanto tra maggioranza e opposizione, quanto tra parti sempre mutevoli della stessa maggioranza (divengono di uso corrente le espressioni di “franco tiratore”, di “assalto alla diligenza”, ecc.). In questa situazione così fluida, i rapporti di forza non sono da ricercare nelle dichiarazioni ufficiali delle segreterie di partito, ma possono essere scorti solo attraverso approfondite indagini e ciò vale non solo per i giornalisti, ma soprattutto per quelle istituzioni, come la presidenza della Repubblica, che per esercitare alcune loro fondamentali competenze (come la formazione dei governi o lo scioglimento anticipato delle camere) devono essere in grado di decifrare la situazione politica esistente. Crisi, infine, dell'istituzione “partito”, sempre meno in grado di rappresentare la società italiana in profondo cambiamento. I partiti cominciano a perdere quell'organizzazione capillare sul territorio che li caratterizzava e a trasformarsi in megafoni delle loro segreterie – le quali, come si è detto, non sono però in grado di controllarne l'apparato dirigente – dietro alle quali lentamente gli aderenti perdono la loro voce, disinteressandosi sempre di più della politica. Una chiara indicazione di ciò sembra emergere già dagli anni '70, da quando, cioè, i grandi cambiamenti intervenuti nella società italiana non sono compresi e pilotati dai partiti, ma sono forzati direttamente dalla pubblica opinione, attraverso lo strumento del referendum, e da nuove formazioni politiche come i Radicali. Non è un caso che questa fase costituzionale si conclude proprio per mezzo di una spinta diretta della società che i partiti non hanno saputo o comunque voluto interpretare e rappresentare, quando cioè, nei primi anni '90, attraverso, prima, il referendum contro le preferenze multiple (1991) e, poi, quello contro il sistema elettorale proporzionale (1993), la c.d. “prima” Repubblica viene travolta. Anche il ricorso alla concertazione nell'ultimo scorcio di questa fase politico-costituzionale mostra chiaramente come i partiti ormai non siano più in grado di gestire il sistema e abbiano necessità di ricorrere all'appoggio “esterno” di importanti settori della società italiana.

A tali profonde crisi strutturali del sistema, economico e istituzionale, si aggiungono singoli focolai di tensione: il terrorismo (con il suo acme nel 1980); le mafie sempre più forti sul territorio; la

<sup>25</sup> Cfr. l'analisi e i dati in BANCA D'ITALIA 2008.

corruzione sempre più diffusa e che emerge anche grazie all'opera della magistratura; progetti tesi a realizzare colpi di stato (loggia massonica P2), ben più strutturati e pericolosi di quelli del passato, come il "piano solo" o il tentato golpe di Junio Valerio Borghese.

D'altronde, a fronte di questa delicata situazione complessiva, le dirigenze dei partiti e le principali istituzioni repubblicane riescono artificialmente a fornire una certa qual stabilizzazione del sistema attraverso meccanismi di razionalizzazione che costituiscono un placebo più che una vera e propria cura delle cause della crisi. Si pensi ad esempio alla disciplina della produzione normativa primaria del governo (decreti legge e decreti legislativi) introdotta in una fonte primaria (l. n. 400/1988), che come tale è suscettibile di essere derogata di volta in volta dagli stessi atti governativi che si prefigge di regolare. O ancora a quella convenzione costituzionale non scritta denominata "patto della staffetta" (1986) che dovrebbe regolare i rapporti tra DC e PSI all'interno del governo, ma che si basa esclusivamente sulla buona fede degli stipulanti, destinata a venire meno nel giro di pochi mesi. O ancora alla prassi della "parlamentarizzazione" delle crisi di governo voluta da Pertini per costringere Esecutivo e Parlamento a seguire la strada tracciata dalla Costituzione (art. 94, II co.) per concludere il rapporto di fiducia, ma trasformata dalla volontà politica dei partiti in poco più di una mera formalità delle comunicazioni del governo alle camere, senza voto finale.

Il 1989, con il crollo del sistema sovietico e la conseguente scomparsa dei partiti comunisti europei, costituisce uno spartiacque, facendo venir meno l'unica vera contrapposizione ideologica esistente a livello politico in occidente e, dunque, facendo scomparire alternative politiche effettive e allontanando ulteriormente l'opinione pubblica dalla politica verso altre forme di partecipazione, come il volontariato, dove si registra un enorme incremento delle organizzazioni *no-profit* proprio a cavallo tra gli anni '80 e gli anni '90<sup>26</sup>. La relativa e artificiale stabilità, economica e politica, che il sistema ha acquisito negli anni '80 viene travolta.

L'insieme di questi elementi sfocia in una complessiva situazione di crisi "multiforme" di tipo endemico al sistema che, però, non si trasforma in una crisi "organica", in quanto pur riguardando molteplici strutture fondanti della società italiana non porta alla dissoluzione del sistema né alla nascita di un nuovo assetto.

La struttura organizzativa dello Stato risente di questa crisi e vi aggiunge un apparato sempre più infettato dal modello consensualistico di gestione del potere da parte dei partiti.

A livello istituzionale, i maggiori problemi del sistema sono ben colti fin dall'inizio di questa fase politico-costituzionale, nel *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* predisposto dal ministro della funzione pubblica, Massimo Severo Giannini, e trasmesso alle camere il 16/11/1979. Questo documento volutamente e coerentemente non si occupa delle profonde ragioni della crisi del sistema (par. 1.1), ma esamina le maggiori disfunzioni dell'apparato pubblico, indicando alcune possibili strategie di soluzione. La vera "riforma" necessaria dovrebbe riguardare la base dell'apparato pubblico, i suoi modelli organizzativi e le sue modalità di funzionamento; certo, anche il vertice dello Stato necessiterebbe di un aggiornamento (parr. 5.4 e 5.6), in particolare conferendo all'Esecutivo maggiore potere direttivo e decisionale, ma senza una profonda trasformazione degli apparati di base, pochi o punti miglioramenti si riuscirebbero a ottenere.

Viceversa, gli sforzi posti in essere dalle forze politiche per tentare di risolvere la crisi sono diretti al vertice del sistema, anziché incidere sulla sua eziologia: incidere alla base dell'apparato pubblico, infatti, significherebbe sacrificare molteplici interessi settoriali e microsettoriali, con conseguente perdita di bacini di voti cui sono interessati i diversi partiti, sia di maggioranza che di opposizione.

Questi sforzi si manifestano, anzitutto, attraverso l'avvio di un intenso dibattito – peraltro tuttora in corso sia a livello dottrinale che a livello istituzionale – sulle riforme istituzionali: Rapporto Giannini del

<sup>26</sup> Cfr. analisi e dati contenuti in ISTAT 2001.

1979; Comitati ristretti costituiti presso le Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato nel 1982; Commissione bicamerale *Bozzi* per le riforme istituzionali nella IX legislatura; Dibattito sulle riforme svolto alla Camera e al Senato nei giorni 18-19/5/1988; progetto di riforma approvato dalla Commissione affari costituzionali della Camera A.C. n. 4887-A; messaggio del presidente Cossiga alle camere e successivo dibattito svolto in parlamento nei giorni 23-25/7/1991; Commissione bicamerale De Mita-Iotti nell'XI legislatura. La classe dirigente, però, non sembra in grado di rinnovar(si e di rinnovare) il sistema, tanto che questo enorme sforzo dialogico partorisce, a livello costituzionale, solo piccoli aggiustamenti della Carta, spesso indotti da vicende politico-istituzionali contingenti, piuttosto che da una visione complessiva e progettuale della società e di una sua auspicata evoluzione. A questo riguardo si pensi alla riforma dei reati ministeriali, resa necessaria dall'esperienza determinata dalla vicenda Lockheed che ha bloccato la Corte costituzionale per molti mesi (l.cost. n. 1/1989); oppure alla riforma dell'art. 68, Cost., voluta per cercare di placare l'opinione pubblica dopo gli scandali di tangentopoli (l.cost. n. 3/1993), così come già è accaduto per la riforma dell'art. 79, Cost., in tema di concessione dell'amnistia e dell'indulto (l.cost. n. 1/1992); anche la stessa riforma dell'art. 88, Cost., relativa alla disciplina del semestre bianco (l.cost. n. 1/1991), è frutto di una contingenza istituzionale, cioè la possibile sovrapposizione tra la fine della legislatura e il semestre bianco, che avrebbe di fatto impedito al capo dello Stato di procedere allo scioglimento delle camere.

Le uniche riforme che in questa fase costituzionale si riesce a completare attengono al circuito parlamento-governo e si muovono sul piano della normativa primaria e secondaria, nonché delle prassi istituzionali. In particolare, si cerca di affrontare il problema della debolezza degli esecutivi, determinato soprattutto da uno strapotere dei partiti e del parlamento, il quale ultimo, però, non è più in grado, come nel passato, di gestire "assemblearmente" il sistema, a causa della crisi che ormai investe in pieno il sistema dei partiti. Ciò avviene anzitutto mediante norme giuridiche: la l.n. 400/1988, sulla presidenza del consiglio e sulla disciplina degli atti normativi primari e secondari del governo; la l. n. 13/1990, sugli atti di competenza del capo dello Stato e quelli attribuiti alla firma del solo presidente del consiglio; il d.P.R. n. 251/1990 sulla disciplina del Consiglio supremo di difesa, con cui si attribuiscono maggiori poteri al presidente del consiglio; le riforme dei regolamenti di camera e senato degli anni '80, per limitare l'ostruzionismo (lodo Iotti), per garantire la partecipazione del governo alla programmazione dei lavori, per fissare la regola generale del voto palese in aula; ecc. Vi sono poi riforme che sono realizzate attraverso nuove prassi, sperimentate dagli attori costituzionali. Molte di queste sono proprio opera dei presidenti della Repubblica che si succedono in questa fase costituzionale e cercano di escogitare meccanismi di stabilizzazione degli esecutivi.

In una situazione politico-istituzionale così fluida, i comportamenti tenuti dai tre capi dello Stato di questa fase – i quali, peraltro e per aspetti diversi, presentano un carisma e una personalità di assoluto rilievo – portano chiaramente alla luce quanto multiforme possa essere il ruolo svolto da quest'organo, solo abbozzato nella Carta. Accanto al tradizionale e mai abbandonato ruolo di "garante" – che è ormai chiaro che non possa intendersi in senso di apolitico, ma al contrario di soggetto pienamente coinvolto nella "politica" del paese, che svolge funzioni di controllo e bilanciamento secondo il modello della separazione dei poteri e dunque, in tal senso, "garante" – svolto soprattutto con riferimento alle istituzioni direttamente coinvolte nel circuito partitico (governo e parlamento), si rafforza quel ruolo di organo decidente – già apparso con riferimento alle funzioni incidenti sulle funzioni e sugli apparati non direttamente coinvolti nell'indirizzo politico (potere giudiziario e pubblica amministrazione) – e, infine, si mostra un ruolo di supplenza nei momenti di crisi il quale, sebbene già emerso in singoli episodi delle passate presidenze, inizia ad avere una sua spiccata specificità, tenuto conto della situazione complessiva di crisi del sistema, la quale facilita e consolida questo ruolo, che tanta importanza riveste nell'attuale fase costituzionale.



## 2.1. Il garante “neutrale” del sistema

Sebbene in crisi, come s'è detto, i partiti tradizionali continuano a rimanere egemoni, almeno fino alla “rivoluzione” del 1993-1994, contenendo il presidente in un ruolo di garante, almeno con riferimento alle funzioni di diretta influenza sul circuito dell'indirizzo politico. In questo senso, le affermazioni ufficiali contenute nei messaggi di insediamento sono del tutto in linea con tale ruolo tradizionale, quando ad esempio Pertini – dopo aver enumerato una serie di possibili opzioni politiche ancora da sviluppare – conclude sostenendo che «Ma da oggi io cesserò di essere uomo di parte. Intendo essere solo il presidente della Repubblica di tutti gli italiani»<sup>27</sup> oppure quando Cossiga, all'inizio del suo discorso, rileva che «Dal giuramento discende il sacro dovere di essere il presidente di tutti gli italiani»<sup>28</sup>.

Una manifestazione di questo ruolo di garanzia nel senso di riequilibrio complessivo della macchina statale è dato da quegli episodi di storia costituzionale nei quali il capo dello Stato ha tentato di fornire una stabilizzazione al sistema, nei periodi di maggiore precarietà, quando cioè la debolezza dei rapporti di forza partitici ha permesso al presidente di esplicitare molte delle potenzialità iscritte nel suo statuto costituzionale.

Con riferimento a Pertini, ad esempio, si è affermato che egli abbia costituito l'«unica risorsa di governabilità del sistema»<sup>29</sup>. In molteplici occasioni, infatti, il presidente Pertini, prima che si affermasse la formula politica pentapartitica, fornisce un “puntello” a governi traballanti, scegliendo alla carica di presidente del consiglio personaggi “minori” e fornendo loro, attraverso esternazioni e legittimi comportamenti, una qualche forma di sostegno. È proprio tale esplicito sostegno – talvolta richiamato dagli stessi presidenti del consiglio del periodo – a costituire uno degli argomenti utilizzati da coloro che qualificano questi come “governi del presidente” e la forma di governo italiana come soggetta, sotto la presidenza Pertini, a una sorta di «semipresidenzialismo strisciante»<sup>30</sup>, quando però altre analisi hanno evidenziato che si tratti, con tutta probabilità, di tentativi di razionalizzazione di un sistema in disequilibrio del tutto in linea con il dettato costituzionale<sup>31</sup>.

L'apparenza di una prevalenza della volontà presidenziale nella formazione di questi esecutivi discende principalmente dal maggior ambito di manovra che il capo dello Stato ha con riferimento ai nomi cui affidare l'incarico, in una situazione di estrema fluidità del sistema partitico, dove le diverse correnti interne si sovrappongono in un caleidoscopio di possibilità. Un ruolo del presidente particolarmente attivo, ma sempre soggetto alla prevalente forza politica delle altre istituzioni, tra le quali egli si limita a intermediare; un ruolo di “garante” sì, ma secondo l'accezione originaria del principio di separazione dei poteri. Quando poi viene raggiunta, intorno al 1985, una (relativa) stabilità della formula pentapartitica di governo – formata da Democrazia Cristiana, Partito Socialista, Partito Social-Democratico, Partito Liberale e Partito Repubblicano – la capacità decisionale del capo dello Stato diminuisce fortemente.

Altre prassi stabilizzatrici sono rappresentate dalle “parlamentarizzazioni” delle crisi di governo, già a partire dalla prima gestita da Pertini (Andreotti IV). Proprio questi tentativi mostrano come il presidente si muova nel consueto alveo del ruolo di “garante” del sistema e come, al tempo stesso, le sue capacità di azione siano destinate a soccombere dinanzi a una prevalente volontà delle forze politiche. Nella prospettiva presidenziale, la parlamentarizzazione sarebbe infatti servita ad attuare

<sup>27</sup> Cfr. Discorso di Pertini in occasione del giuramento in Parlamento in seduta comune, VII Legislatura, seduta del 9/7/1978, resoconto stenografico, 4.

<sup>28</sup> Cfr. Discorso di Cossiga in occasione del giuramento in Parlamento in seduta comune, IX Legislatura, seduta del 3/7/1985, resoconto stenografico, 537.

<sup>29</sup> Cfr. MERLINI 1997, 111.

<sup>30</sup> Cfr. SPADARO 1998, 452.

<sup>31</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985.

un'importante meccanismo costituzionale di razionalizzazione del sistema, cioè quello disciplinato dall'art. 94, II, IV e V co., Cost., che sembrerebbe prevedere solo "crisi parlamentari", attivate da mozioni di sfiducia " motivate" e votate secondo un particolare procedimento che dovrebbe permettere di evidenziare le ragioni della crisi e garantire perciò anche una sua soluzione, tanto che alcuni primi commentatori della Carta avevano pensato a un meccanismo assimilabile alla sfiducia costruttiva, conosciuta in altri ordinamenti. Contrariamente all'intenzione del capo dello Stato, però, i presidenti del consiglio hanno visto bene di non affrontare apertamente in parlamento i motivi di tensione all'interno della maggioranza e far venire allo scoperto i dissidenti, ma di mantenere la decisione all'interno delle segreterie di partito, presentandosi sì in Aula, ma solo per fornire "comunicazioni del governo" (art. 64, IV co., ultimo periodo, Cost.) che come tali aprono solo un'eventuale discussione, ma non danno luogo ad alcuna votazione.

Un ulteriore comportamento razionalizzatore riconducibile al ruolo di "garante" e assimilabile al precedente, essendo anch'esso diretto ad attuare meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo previsti da norme costituzionali, è costituito da una lettera del presidente Pertini al presidente del consiglio incaricato, Cossiga, in cui si richiama la previsione dell'art. 92, II co., Cost., in base alla quale la scelta dei ministri spetta a quest'ultimo e solo a lui, al fine di disinnescare le accanite lotte tra partiti e tra correnti per le poltrone<sup>32</sup>, ripercorrendo peraltro precedenti già apparsi nella presidenza Einaudi e che si ripresenteranno sotto la presidenza Scalfaro, con i governi Amato, nel 1992, e Ciampi, nel 1993.

Sempre in un'ottica stabilizzatrice possono essere lette le novità apportate da Pertini nella prassi delle consultazioni – riduzione del numero dei consultati, audizione prima dei gruppi minori e poi di quelli maggiori, ammissione alle consultazioni di solo coloro che avessero ricevuto l'investitura parlamentare dal segretario o dal presidente di partito –, anche esse dirette a ridare vigore all'organo assembleare e ricondurre nelle aule parlamentari le crisi e le loro soluzioni.

Pure gli scioglimenti anticipati di Pertini (1979 e 1983) e Cossiga (1987 e 1992) possono essere ricondotti al tradizionale ruolo presidenziale di "garante" del sistema, acquisendo la natura di *extrema ratio* per la soluzione di una crisi, quando cioè nessuna alternativa risulta più praticabile: lo scioglimento dunque come soluzione da evitare, costituendo un'ulteriore destabilizzazione del sistema. Il capo dello Stato, però, dinanzi alla volontà delle forze politiche di andare alle urne, non può che adeguarsi, procedendo a quello che la dottrina ha qualificato, nella sostanza, come "autoscioglimento" o – forse con maggiore precisione – "scioglimento necessitato"<sup>33</sup>.

Sebbene qualche dubbio sia stato sollevato con riferimento allo scioglimento compiuto da Cossiga nel 1987, che sembrerebbe mostrare un maggiore interventismo presidenziale a favore di questa soluzione, è stato ritenuto che esso abbia costituito la via di uscita «più o meno concordemente accettata dalle forze politiche per sfuggire almeno nell'immediato alla incomoda stretta referendaria»<sup>34</sup>. E così anche lo scioglimento del 1992 può essere ritenuto una forma di scioglimento necessitato o autoscioglimento, voluto dalle principali forze politiche e istituzionali, sebbene vi compaiono sia alcuni spunti di quell'altro ruolo, emerso dalla prassi e ricavabile dalla Carta, del presidente risolutore delle crisi sia alcune spinte maggioritarie che già cominciano a manifestarsi attraverso l'espedito della "parlamentarizzazione dello scioglimento", cioè di comunicazioni del governo alle camere circa il possibile scioglimento anticipato<sup>35</sup>, cui segue l'approvazione di una risoluzione<sup>36</sup>, sulla quale, a sua volta, il governo pone la fiducia e che in sostanza decreta, appunto, l'(auto)scioglimento delle camere stesse.

<sup>32</sup> Cfr. MIDIRI 1988, 201 e 179.

<sup>33</sup> Cfr. PALADIN 1986, 207.

<sup>34</sup> Cfr. GALEOTTI 1988, 69.

<sup>35</sup> Cfr. Camera dei deputati, X Legislatura, Discussioni, seduta del 30/1/1992, resoconto stenografico, 94732 ss.

<sup>36</sup> Cfr. Atti Camera, X legislatura, Gava n. 6-00206.

Molteplici altri esempi di questo ruolo di riequilibratore del sistema possono ancora essere individuati nella presidenza Pertini (come ad esempio i 7 rinvii di leggi avvenuti principalmente per ragioni legate alla copertura di bilancio) oppure nella “prima” parte di quella Cossiga, fino cioè alla svolta decisionista impressa alla presidenza a partire dal 1989. Già l’elezione di quest’ultimo presidente, avvenuta al primo scrutinio, con voto amplissimo (752/977), è voluta dai partiti per insediare alla presidenza qualcuno che, dopo la ventata di Pertini, riporti tranquillità sul colle del Quirinale. E proprio Cossiga non mancherà di affermare, all’inizio del suo mandato, che egli sarà un presidente “in punta di piedi”<sup>37</sup>, come in effetti si è comportato, almeno fino al 1989, avendo ormai la formula pentapartitica di governo (DC-PSI-PRI-PLI-PSDI) raggiunto una (relativa) stabilità. Un dato estremamente significativo, soprattutto se messo a confronto con la prassi seguita dopo il 1989, è dato dai rinvii di leggi, che fino ad allora sono stati solo 7 e quasi tutti legati a ragioni di legittimità costituzionale (mancata copertura ai sensi dell’art. 81, Cost.).

## 2.2. Un autonomo indirizzo presidenziale

In questa fase costituzionale, però, proprio per l’estrema fluidità politica e istituzionale in cui versa il sistema, il capo dello Stato è in grado di esercitare effettivamente alcuni poteri, in relazione ai quali si manifesta un chiaro indirizzo politico, autonomo e distinto rispetto a quello governativo. Questo atteggiamento decisionista è favorito peraltro dalle forti personalità di Pertini, del “secondo” Cossiga (post 1989) e di Scalfaro i quali riescono a esercitare le loro attribuzioni in modo incisivo e indipendente in quei settori nei quali mancano robusti contrappesi o quando quelli esistenti vacillano.

Ciò si verifica principalmente con riferimento a quelle competenze costituzionali non direttamente coinvolte nel circuito partitico (potere giudiziario e amministrativo), ma emerge anche nelle funzioni incidenti su tale circuito, nei momenti di maggiore debolezza di quest’ultimo.

Il ruolo di presidente del Consiglio superiore della magistratura è un ottimo banco di prova per vagliare questa tesi ricostruttiva. Gli scontri drammatici e assai rumorosi tra CSM e Cossiga tra il 1985 e il 1992 non sono che la punta, particolarmente evidente, di un *iceberg* in cui è pienamente immersa sia la presidenza Pertini sia, anche se in modo molto minore, quella Scalfaro. A chiarire il ruolo che in questa fase i presidenti esercitano, potrebbe essere di aiuto il discorso fatto da Pertini in occasione dell’elezione del vicepresidente Conso il 27/4/1981, quando si riconosce che la collaborazione del presidente con il CSM è sì “decorativa”, ma non per una sua intrinseca caratteristica discendente dalla Costituzione o dalla disciplina normativa, bensì dalla mera circostanza di fatto che i molteplici impegni connessi con il mandato presidenziale non consentono una partecipazione effettiva, fermo restando che laddove il presidente ravvisi “decisioni di rilevanza preminente” oppure “episodi gravi” sia pienamente legittimato a intervenire attivamente e fattivamente. Già Pertini pertanto afferma che la presidenza del CSM affidata al capo dello Stato non sia meramente simbolica, ma gli attribuisca poteri effettivi. Così avviene ad esempio proprio in questa seduta quando il presidente passa subito a far votare il vicepresidente, vietando di fatto il dibattito che si stava avviando sulle candidature. È sempre Pertini a impedire una richiesta di dibattito nel 1981 e a mutare l’ordine del giorno del *plenum* nel 1983<sup>38</sup>. Particolarmente significativi sono anche gli interventi del capo dello Stato nelle sedute 23/7/1981 e 18/9/1984, quando afferma che la magistratura non solo deve essere autonoma e indipendente, ma deve anche apparire tale, circostanza che si lega indissolubilmente a una sua piena responsabilità. L’ultimo intervento richiamato è tanto più importante in quanto fatto in occasione

<sup>37</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 213.

<sup>38</sup> Su queste vicende cfr. FAMIGLIETTI in RUGGERI 2011, 438.

dell'espressione di un parere su un disegno di legge avente ad oggetto la *Responsabilità disciplinare ed incompatibilità del magistrato*.

È certamente con Cossiga, però, che si esprime un attivismo presidenziale forse mai sperimentato in precedenza, almeno per la sua intensità e costanza. I fatti sono assai noti e approfonditi per poterli esaminare qua<sup>39</sup>: si va dall'invio di lettere al vicepresidente sul merito di questioni in discussione al *plenum*; all'inserzione all'ordine del giorno del CSM di specifiche questioni<sup>40</sup>; alla modifica dell'ordine del giorno per evitare la discussione sulle critiche espresse da Craxi ad alcuni magistrati<sup>41</sup>; alla decisione di escludere dall'o.d.g. la questione relativa all'operato di un giudice (dott. Casson) sulla vicenda Gladio attraverso una lettera del 21/11/1990; all'impedimento della trattazione di alcuni argomenti (novembre 1991) o della discussione sulla modifica dell'art. 3, Regolamento CSM, relativamente alle modalità di elezione del vicepresidente (nel 1986); alla sottrazione al vicepresidente di tutte le deleghe nel 1990, accompagnata dalla volontà di presiedere effettivamente il collegio. L'esame di queste vicende peraltro sembra permettere di sostenere che, anche alla base dell'operato di Cossiga, vi sia sempre la dottrina espressa da Pertini, cioè che la presidenza del CSM non sia una presidenza meramente "decorativa" quando il presidente, in base ad una sua autonoma valutazione, ritenga che si sia dinanzi a "decisioni di rilevanza preminente" o a "episodi gravi" che appunto legittimino il diretto intervento del presidente. Cossiga, a differenza di Pertini, avrebbe inteso in senso molto ampio cosa sia da intendersi con questi incisi. Insomma, se di mutamento nell'esercizio di tali attribuzioni presidenziali si volesse parlare, questo sembrerebbe più di tipo quantitativo che non qualitativo.

Sebbene la sua indole, la sua formazione e l'aver ricoperto per moltissimi anni la carica di vicepresidente, lo spingano a un atteggiamento assai più prudente e rispettoso delle prerogative del CSM, anche Scalfaro in alcune occasioni mostra di aderire alla ricostruzione del ruolo presidenziale tratteggiata da Pertini nel 1981, quando ad esempio nella seduta del 1/4/1993, richiama i magistrati al mantenimento del necessario riserbo nell'esercizio dell'attività giudiziaria; oppure – ma siamo già in una successiva fase politico-costituzionale – suggerisce la necessità di un aumento dell'organico dei GIP, in occasione della discussione per aumentare quello dei pubblici ministeri; oppure quando il 9/7/1998, Scalfaro esprime critiche ai magistrati che non si attengono al necessario dovere di riserbo nell'esercizio dell'azione penale (riferendosi con ogni probabilità al *pool* di mani pulite)<sup>42</sup>.

Sempre con riferimento alle funzioni riconducibili latamente al potere giudiziario, il decisionismo di Pertini si spinge al punto di non rispettare la legge delega lui conferita dal Parlamento per concedere l'amnistia, non inserendo nel decreto presidenziale (d.p.r. 4 agosto 1978, n. 413) alcuni reati invece indicati dal Parlamento nella legge delega n. 405/1978<sup>43</sup>.

È poi nota la svolta "interpretativa" dell'art. 59, II co., Cost., impressa da Pertini – con l'avvallo, dato nel luglio 1984, dalla giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari e dal presidente del senato, Cossiga, e dunque attraverso una sorta di convenzione costituzionale tra presidente della Repubblica e senato – di ritenere che ogni capo dello Stato abbia il potere di nominare fino a 5 senatori a vita, di modo che in quella camera possano trovarsi complessivamente più di 5 senatori di nomina presidenziale.

Anche con riferimento ai poteri di nomina di alti funzionari (art. 87, VII co., Cost.) – sempre ritenuti sostanzialmente di competenza governativa, con l'intervento presidenziale di natura meramente formale e diretto al solo controllo della nomina (atti sostanzialmente governativi e formalmente

<sup>39</sup> Da ultimo, cfr. FAMIGLIETTI in RUGGERI 2011, 441 ss.

<sup>40</sup> Cfr. ad esempio caso Palermo nel luglio 1988.

<sup>41</sup> Cfr. ad esempio il mutamento dell'o.d.g. in relazione alla seduta del 4/12/1985.

<sup>42</sup> Cfr. ad es. MAMMARELLA, CACACE 2011, 242; GALLIANI 2011, 525, nota 31.

<sup>43</sup> Cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 253.

presidenziali) –, il capo dello Stato evidenzia, in questa fase costituzionale, una capacità di condizionamento molto importante che forse si era espressa anche in passato, ma esclusivamente in modo riservato e informale. Pertini, viceversa, con una nota esternazione nel messaggio di fine anno del 1981, scandisce con voce ferma che «non può rimanere al suo posto chi è stato indiziato in questa trappola della P2», ottenendo tale risultato nei fatti e, successivamente, non accettando formalmente la nomina a funzionario di personaggi in essa coinvolti<sup>44</sup>.

Altre attribuzioni presidenziali – non direttamente incidenti sul circuito politico-partitico, ma riconducibili ad ambiti neutrali o che in tal modo dovrebbero essere organizzati e agire (art. 97, Cost.) – sono state esercitate con una certa autonomia rispetto al governo, manifestando chiaramente una preminente volontà presidenziale nella formazione degli atti in cui si sono espresse. In questo senso si può leggere la presidenza del Consiglio supremo di difesa, almeno fino quasi al termine della presente fase costituzionale e cioè finché, con il d.p.r. n. 251/1990, i poteri di direzione effettiva sono stati ripartiti tra presidente della Repubblica e presidente del consiglio dei ministri, creando una sorta di bicefalismo a capo di quest'organo. Fino a questa data, infatti, la presidenza attribuita al capo dello Stato è risultata effettiva e si è appurato che molto spesso il CSD ha svolto una funzione ausiliaria rispetto al primo<sup>45</sup>.

D'altronde, l'autonoma capacità decisionale dei presidenti di questa fase storico-costituzionale si è espressa anche con riferimento alle funzioni direttamente incidenti sul circuito politico-partitico, quando quest'ultimo ha manifestato maggiori segnali di debolezza, a causa della crisi ingravesciente che lo ha lentamente aggredito. La debolezza dei partiti e delle "loro" istituzioni – parlamento e governo – ha permesso al capo dello Stato di intervenire attivamente e autonomamente su alcune importanti decisioni, non limitandosi solo a un controllo ispirato a una funzione di garanzia costituzionale. Gli episodi sono molteplici e riguardano tutti e tre le presidenze di questa fase. Si va dalla richiesta formale di Pertini di non inserire nella lista ministri personaggi di discussa moralità, formulata in una lettera al presidente incaricato Cossiga nonché di porre un freno alle pratiche di lottizzazione; ai molteplici rinvii di leggi, anche per ragioni di merito, o a camere sciolte o di conversione di decreti legge, con conseguente decadenza di questi ultimi; passando da pratiche – che riappariranno in tempi recenti, in relazione a casi particolarmente noti – di promulgazione di leggi "con riserva" (Pertini) o "con prescrizioni" (Cossiga); fino a giungere a ipotesi di rifiuto di emanazione di decreti-legge (Pertini, Cossiga e Scalfaro) o dell'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge (Pertini)<sup>46</sup>.

### 2.3. *La supplenza in situazioni di crisi*

In questa fase costituzionale estremamente fluida, viene poi alla luce un ulteriore ruolo che il capo dello Stato ha la possibilità di incarnare, pur restando nel quadro abbozzato dalla Carta: si tratta di quello di supplenza nelle situazioni di crisi e che, nell'attuale momento storico, è riemerso con estrema evidenza, soprattutto a partire dal 2011, dovuto – allora come anche adesso – all'indebolirsi delle altre istituzioni e di altri fattori di crisi esogeni al sistema politico ("crisi multiforme").

Si potrebbe, ad esempio, ricordare il tentativo fatto da Pertini di formare un governo, fornendo un incarico a La Malfa nel 1979: episodio di grande importanza costituzionale, se si tiene conto che è la prima volta che viene dato incarico a un personaggio non appartenente alla DC e che ciò avviene in

<sup>44</sup> Cfr. MAMMARELLA, CACACE 2011, 185; MIDIRI 1988, 182.

<sup>45</sup> Cfr. BELLANDI 2011.

<sup>46</sup> Cfr. i richiami nella lettera del Presidente della Repubblica Napolitano al presidente del consiglio Berlusconi del 6/2/2009, in occasione del rifiuto di emanazione del d.l. sul caso Englaro.

assenza di qualsiasi consultazione, come peraltro già in passato era talvolta avvenuto<sup>47</sup>. Interessante questo episodio anche per le motivazioni che il Quirinale fornisce attraverso il suo ufficio stampa, il quale evidenzia come il presidente cerchi una legittimazione nell'opinione pubblica, mancando viceversa un appoggio da parte dei partiti. È proprio questo il significato che la dottrina viene lentamente a riconoscere alle sempre più frequenti "esternazioni" provenienti dalla magistratura più elevata del nostro Paese: la ricerca di una legittimazione (democratico-discorsiva) a poteri esistenti o ricavabili dalla Carta, ma esercitati in isolamento rispetto alle forze politiche che rappresentano istituzionalmente la Nazione.

Un altro esempio di questo ruolo di supplenza è l'incarico a tre affidato, subito dopo il fallito tentativo di un governo La Malfa, ad Andreotti, come presidente del consiglio, La Malfa, vicepresidente del consiglio, e Saragat, altro vicepresidente<sup>48</sup>. In questo caso, l'iniziativa presidenziale giunge al limite della compatibilità costituzionale in quanto, come noto, se è il presidente della Repubblica a nominare il primo ministro, è però rimessa a quest'ultimo la scelta dei ministri e dunque anche dei vicepresidenti (art. 92, II co., Cost.).

Possono ancora essere letti come episodi che esprimono un ruolo di supplenza in momenti di crisi politica: la riscoperta e l'invenzione dei preincarichi, degli incarichi vincolati e dei mandati esplorativi nonché la parlamentarizzazione delle crisi di governo<sup>49</sup>; la decisione di affidare l'incarico di presidente del consiglio a personaggi estranei alla DC (La Malfa prima, senza successo, e Spadolini e Craxi, poi); l'incarico affidato a Gorla, "tecnico" della DC, per fronteggiare una gravissima crisi economica e internazionale<sup>50</sup>. Con Pertini e Cossiga, peraltro, sebbene la crisi stia assumendo caratteri sempre più evidenti, i partiti riescono a rimanere forti e combattivi, in grado di riprendere in mano la situazione. Le azioni di questi due presidenti, pertanto, – molto popolare il primo e molto stimato anche fuori dal suo partito il secondo – riescono ad essere ricondotte dalla dottrina, non senza sforzo, a un tradizionale ruolo di "garanzia", consistente nell'intermediazione tra i molti partiti e le loro innumerevoli correnti, capaci di spendere il loro surplus di legittimazione soprattutto durante singoli episodi di crisi.

Questo ruolo si viene sempre più a chiarire nei suoi reali contenuti nei primi anni della presidenza Scalfaro, almeno finché il nuovo modello maggioritario non si stabilizza, proprio a causa della gravissima crisi "multiforme" che ormai ha vinto il sistema. Non è forse un caso che quest'ultimo capo di Stato sia eletto poco dopo la strage di Capaci, nel momento di massima violenza degli attacchi mafiosi alle istituzioni repubblicane, e in piena "tangentopoli", che sta travolgendo i partiti di governo e distrutturando il sistema parlamentare. Un presidente, dunque, eletto come pilota della crisi o, come taluno ha scritto, «commissario della crisi»<sup>51</sup> e consapevole di avviarsi a svolgere il suo mandato «quando grandi problemi incombono»<sup>52</sup>.

La formazione dei governi Amato e Ciampi è assai indicativa in questo senso e denota, allo stesso tempo, come ad essere nuove non siano tanto singole prassi costituzionali, quanto il complessivo contesto istituzionale tale da far emergere il ruolo di supplenza<sup>53</sup>. Nella formazione del governo Amato, l'ingerenza del Quirinale avviene con una certa evidenza una volta svolte le consuete consultazioni e

<sup>47</sup> È il caso, già ricordato, del governo Pella sotto la presidenza Einaudi. Sulla vicenda dell'incarico a La Malfa, cfr. ad es. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 228 ss.; MAMMARELLA, CACACE 2011, 178 ss.

<sup>48</sup> Cfr. ad es. PALADIN 1986, 202 ss.; BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 235 ss.; MAMMARELLA, CACACE 2011, 178 ss.

<sup>49</sup> Sulle specifiche vicende cfr. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 246 ss.; per una ricostruzione di questi istituti, cfr. ad es. BARTOLE 1991, 642 ss.

<sup>50</sup> Cfr. GHISALBERTI 2003, 483.

<sup>51</sup> Cfr. D'ANDREA 2006, 1783.

<sup>52</sup> Cfr. Discorso del presidente Scalfaro in occasione del giuramento, in Parlamento in seduta comune, XI Legislatura, seduta del 28/5/1992, resoconto stenografico, 231.

<sup>53</sup> Cfr. ad es. CHIMENTI 1994.

conferito l'incarico accettato con riserva: a questo punto la scelta dei ministri avviene attraverso un confronto serrato tra capo dello Stato e presidente incaricato seguendo tre criteri fondamentali: competenza e professionalità; tendenziale rotazione, sostituendo chi è rimasto al governo per molti anni; inopportunità di nominare personaggi soggetti a indagini giudiziarie in corso<sup>54</sup>.

Con il successivo governo Ciampi, l'ingerenza quirinalizia aumenta di molto, in modo inversamente proporzionale a quella dei partiti ormai non più in grado di guidare la crisi, ma da essa travolti. Scalfaro incarica Ciampi, il cui nome non è stato suggerito da alcuno dei partiti consultati e, per la prima volta, non fa parte di nessuna camera. Ciampi, d'accordo con il capo dello Stato, forma la lista dei ministri senza consultazioni – inserendovi tre uomini dell'ex PCI (Barbera, Visco e Berlinguer che si dimetteranno subito dopo) facendo così venir meno, anche formalmente, la *conventio ad excludendum* – e, prima di presentarsi alle camere per ottenere la fiducia, riceve una lettera in cui Scalfaro indica alcuni punti programmatici ineludibili, posto che la crisi incombente impedisce uno scioglimento anticipato a breve<sup>55</sup>. Ognuno di questi comportamenti presidenziali – salva la nomina di un tecnico, estraneo al Parlamento – non sono delle novità assolute: già in passato era accaduto che l'incarico venisse conferito in assenza di indicazioni da parte dei partiti (es. Pella); che la lista dei ministri venisse formata seguendo alla lettera quanto disposto dall'art. 92, Cost. (sempre con Einaudi); che il presidente della Repubblica si ingerisse nella scelta dei ministri e nel programma di governo (si pensi ai mandati vincolati di Segni e Saragat). Ciò che muta è il contesto istituzionale nel quale questi comportamenti vengono posti in essere, i quali non rappresentano più singole e puntuali azioni del “garante” dirette a sbloccare un sistema che riesce immediatamente a riavviarsi, ma individuano un attore politico a tutti gli effetti, in grado di supplire, anche per prolungati periodi, quando il quadro partitico e quello delle istituzioni a esso direttamente collegate risultino in dissolvimento.

Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento allo scioglimento delle Camere nel 1994 che pone fine all'XI legislatura e alla c.d. “prima” Repubblica<sup>56</sup>. In questa vicenda, da un lato, emerge una chiara prevalenza della volontà presidenziale nell'esercizio di questo potere, la quale costituisce una soluzione di continuità rispetto alla precedente prassi “duumvirale” e, dall'altra, le ragioni dello scioglimento sono costituite da un deficit di rappresentatività, emergente dalle inchieste giudiziarie in corso (c.d. “tangentopoli”), dalle elezioni amministrative del 1994 che evidenziano risultati fortemente diversi rispetto alla composizione delle camere e dalle nuove leggi elettorali votate a seguito del referendum del 1993. Una ragione, dunque, a base dello scioglimento, che costituisce anch'essa una rottura rispetto ai precedenti e alla comune ricostruzione del potere di scioglimento anticipato come *ultima ratio*, in caso di impossibilità di funzionamento del sistema. L'esercizio del potere di scioglimento “in solitudine” da parte di Scalfaro manifesta allora bene il ruolo di supplenza in momenti di crisi, il quale legittima il presidente a rileggere la Carta, senza il peso dei precedenti e dei condizionamenti politici e dottrinali, in funzione di salvaguardare il complessivo ordinamento costituzionale. Lo scioglimento del 1994, peraltro, mette in evidenza una sostanziale corrispondenza dell'azione del capo dello Stato con gli umori dell'opinione pubblica i quali si sono espressi nei *media*, nel referendum dell'anno precedente e nelle elezioni amministrative di qualche mese prima. Non è un caso che Scalfaro – sempre rispettoso delle forme costituzionali e sapendo che lo scioglimento in quella situazione presenta delle spiccate differenze rispetto ai precedenti – accompagna il decreto con una lettera ai presidenti delle due camere nella quale dà conto delle ragioni che l'hanno indotto a questa decisione, fornendo così una base di legittimazione razionale a un uso inedito dei poteri presidenziali. La dottrina recepisce questa novità, considerandola una delle possibilità espressive del testo costituzionale.

<sup>54</sup> Cfr. AMATO 1994, 362 ss.; BARBERA et al. 1995.

<sup>55</sup> Cfr. CIAMPI 1996; CIAMPI 2010; GENTILONI SILVERI 2013; BARBERA et al. 1995.

<sup>56</sup> Su tale scioglimento cfr. ad es. LABRIOLA 2004; VIRIGLIO 2000; DE FIORES 1994; FLORIDIA 1994.

Anche quella attribuzione, sempre ritenuta dalla dottrina meramente formale, di “comando delle forze armate” (art. 87, IX co., Cost.) assume talvolta un contenuto sostanziale in situazioni di crisi come quando Pertini, nel 1979, convoca il presidente del consiglio, i ministri competenti e i rappresentanti sindacali dei c.d. “uomini radar”, ancora militarizzati, per sbloccare una gravissima situazione determinata da loro sciopero<sup>57</sup>. O ancora quando, nello stesso anno, l’Italia si appresta a compiere scelte decisive in campo internazionale, l’esplicita presa di posizione del capo dello Stato a favore degli “euromissili”, da installare nella base siciliana di Comiso, risulta decisiva nelle decisioni poi adottate<sup>58</sup>. È Cossiga che nel luglio del 1988 – utilizzando anche la sua carica di presidente del CSM – convoca alcuni ministri per un vertice sull’ordine pubblico, chiedendo un’informativa sulla situazione di Palermo e della Calabria<sup>59</sup>. La stessa emanazione del d.p.R. n. 251/1990, con il quale si fissa una più chiara catena di comando delle forze armate, dimostra, *a contrario*, che la possibile ingerenza del Quirinale in questo settore in momenti di crisi (siamo alla vigilia della Guerra del golfo) non è di scarso rilievo<sup>60</sup>.

Anche le vicende da ultimo richiamate, d’altronde, non rappresentano delle novità quanto al loro contenuto: già in passato Segni, nel 1964<sup>61</sup>, e Leone, nel 1977<sup>62</sup>, avevano utilizzato l’attribuzione del “comando delle forze armate” per convocare ministri e generali dello stato maggiore, preoccupati per la situazione dell’ordine pubblico. Ciò che sembra mutare è il contesto non più governato da forze politiche stabili ed energiche, ma ormai destrutturato e tale da permettere una ben più incisiva capacità di intervento presidenziale.

Ormai ogni attribuzione presidenziale sembra essere stata esercitata nelle passate presidenze e gran parte dei comportamenti seguiti sono già stati sperimentati da precedenti capi di Stato. Ciò che sembra mutare è la sostanza di queste attribuzioni perché il contesto esterno è totalmente mutato; ed è soprattutto cambiata l’immagine all’esterno del modo di esercitare le funzioni presidenziali<sup>63</sup>. Su tale rappresentazione – che in questa fase acquisisce una consistenza e modalità espressive profondamente innovative – giuoca un ruolo fondamentale il potere di esternazione, cioè l’insieme di manifestazioni di opinione che il capo dello Stato esprime attraverso i mezzi di comunicazioni più vari, al fine di rafforzare la sua legittimazione<sup>64</sup>.

#### 2.4. *L’integrazione costituzionale*

Le capacità espressive che il capo dello Stato è in grado di esprimere nel nostro ordinamento – pur rimanendo nell’ambito dei (laschi) limiti fissati dal testo costituzionale – si manifestano, in questa fase costituzionale, anche nelle forme dell’integrazione costituzionale, sviluppata dalla dottrina già da molti lustri<sup>65</sup> e consistente nel rinnovare lo spirito del popolo per riportarlo a quei valori condivisi, molti dei quali, peraltro, sono stati oggi codificati nella stessa Costituzione<sup>66</sup>, in modo che le forme possano costituire «vere e proprie barriere contro il potere arbitrario, non coperture o simulacri sotto cui la tirannia possa celarsi»<sup>67</sup>.

<sup>57</sup> Cfr. ad es. MAMMARELLA, CACACE 2011, 182 ss.

<sup>58</sup> Cfr. ad es. MAMMARELLA, CACACE 2011, 186 ss.

<sup>59</sup> Cfr. MIDIRI 1988, 220 ss.

<sup>60</sup> Cfr. BELLANDI in RUGGERI 2011, 399 ss.

<sup>61</sup> Cfr. ad es. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 127 s.

<sup>62</sup> Cfr. ad es. BALDASSARRE, MEZZANOTTE 1985, 195.

<sup>63</sup> Così, ad es., con specifico riferimento a Pertini, cfr. ONIDA 1981, 12 ss.

<sup>64</sup> Sul potere di esternazione, cfr. ad es. GRISOLIA 1986; GORLANI 2012.

<sup>65</sup> Cfr. ad es. SMEND 1988, ma già BOLINGBROKE 1995.

<sup>66</sup> Cfr. ad es. SCACCIA 2011, 135 ss.

<sup>67</sup> Cfr. BOLINGBROKE 1995, 81.



Soprattutto in questa fase, nella quale si acuisce la profonda crisi delle istituzioni che trae origine da un distacco sempre più marcato tra queste e la società (c.d. crisi di rappresentatività), il presidente della Repubblica riesce a incarnare uno dei più importanti fattori di integrazione, tentando una «rianimazione dello Stato attraverso il superamento della scissione Stato-società»<sup>68</sup>. Soprattutto attraverso le esternazioni, i presidenti di questa fase dirigono molti dei loro sforzi, talvolta con modi particolarmente vivaci, a tenere unito il gruppo politico che è alle spalle delle istituzioni, stimolandone l'adesione spirituale all'unità che essi rappresentano, tentando di riavvicinare i cittadini e la politica.

Un ruolo che ben può essere ricondotto a quell'affermazione costituzionale, tanto generica quanto emblematica, secondo la quale il presidente «rappresenta l'unità nazionale» (art. 87, I co., Cost.) o, nelle parole di Cossiga, di essere il «primo e leale garante dell'unità della patria, dei diritti di tutti i cittadini, della vita democratica e civile del Paese»<sup>69</sup>. L'importanza di questo ruolo simbolico si ripresenterà, con una forza ancora maggiore e caratterizzante, nelle successive fasi politico-costituzionali, come con la presidenza di Ciampi – il quale infatti caratterizzerà il suo settennato principalmente come «portavoce dell'unità nazionale scaturita dalla Resistenza»<sup>70</sup> – o con il presidente Napolitano.

A questa funzione integrativa può essere ricondotta quell'innovazione politico-istituzionale – avviata da Pertini e poi utilizzata da tutti i successori – la quale viene normalmente studiata con riferimento all'intensificazione e alle nuove modalità di esternazione del presidente della Repubblica<sup>71</sup>, vale a dire la ricerca di un rapporto diretto tra quest'ultimo e l'opinione pubblica. Questi sforzi presidenziali hanno ormai poco a che fare con libere manifestazioni privatistiche del pensiero *ex art.* 21, Cost., ma assumono i contorni di un vero e proprio potere, come peraltro la dottrina non aveva mancato di intuire già da moltissimi anni<sup>72</sup>. In questa fase costituzionale diviene evidente che le esternazioni hanno uno spiccato carattere volitivo-decisionale, tese al raggiungimento di specifici fini politico-istituzionali negli ambiti di competenza di altri organi costituzionali. Un potere, in diretto contatto e comunicazione con la società, tendente a persuadere le altre istituzioni al perseguimento di quei valori e fini emergenti a livello di opinione pubblica. Si delinea insomma quella che sarà poi definita *moral suasion*<sup>73</sup> la quale costituisce uno dei principali strumenti con i quali la presidenza cerca di risolvere il corto circuito verificatosi tra istituzioni politiche e società italiana.

### 3. I multiformi ruoli svolti dal capo dello Stato e la sua responsabilità “politica”

L'emersione di una pluralità di ruoli impersonati dai presidenti di questa fase politico-costituzionale e le loro concrete manifestazioni pongono ancora una volta all'ordine del giorno il tema della responsabilità del capo dello Stato, la quale non è ormai più un tabù, apparentemente ostracizzata dalla funzione apotropaica dell'art. 90, Cost., come nei primi anni della Repubblica, né un evento eccezionale e traumatico, come nel caso di Leone, ma un aspetto indissolubilmente legato ai poteri e alle funzioni presidenziali. Se in base al dettato costituzionale è certamente da escludere una responsabilità *giuridica* relativamente agli atti del presidente, altrettanto non può dirsi per gli altri suoi comportamenti e soprattutto sembra sempre più condividersi, a livello dottrinale e istituzionale, l'idea di una sua possibile responsabilità *politica*.

<sup>68</sup> Così LUTHER 1987, 177.

<sup>69</sup> Cfr. Discorso del Presidente Cossiga in occasione del giuramento, in Parlamento in seduta comune, IX Legislatura, seduta del 3/7/1985, resoconto stenografico, 537.

<sup>70</sup> Cfr. MANETTI 2007, 179 ss.

<sup>71</sup> Cfr. GRISOLIA 1986, 187 ss.; TEBALDI 2005, 264 ss.

<sup>72</sup> Cfr. MOTZO 1957.

<sup>73</sup> Su cui ad es. ORLANDI 2011; BIN 2013, 10 ss.

Già sotto la presidenza Pertini, ad esempio, si manifestano pubblicamente, in molteplici occasioni, giudizi negativi nei confronti del capo dello Stato, come ad esempio nel 1985 in occasione dell'interruzione del viaggio in America per recarsi a Mosca ai funerali di Černenko oppure in relazione alla grazia concessa a Fiora Pirri Ardizzone<sup>74</sup>. In particolare, si giunge, nei fatti, a ritenere pacificamente ammessa la critica politica da parte sia dei *mass media* sia delle stesse forze politiche. Da un lato, cioè, viene meno o comunque si attenua fortemente quella regola di correttezza costituzionale secondo cui i partiti non dovrebbero muovere critiche al presidente e, dall'altra, la norma del codice penale (art. 279 c.p.) che vietava di far risalire pubblicamente al presidente della Repubblica il biasimo o la responsabilità per gli atti da lui firmati "cade in desuetudine"<sup>75</sup>, ancor prima della sua formale abrogazione con la legge n. 85/2006.

Proprio la vicenda istituzionale della presidenza Pertini fa riaffiorare l'idea che l'elezione o, per essere più precisi, la possibile "rielezione" di un capo dello Stato possa costituire il momento migliore per far valere la sua responsabilità (*politica*). Si tratta di una tesi che era stata proposta dalla dottrina nei primi anni di storia repubblicana, ma subito abbandonata per l'affermarsi del ruolo neutrale e di garanzia sostenuto dalla stragrande maggioranza degli autori e accolto dalle altre istituzioni. Con Pertini, però, accade che dinanzi alla sua disponibilità a essere rieletto, il partito di maggioranza relativa esprima significative prese di posizione contrarie, soprattutto a causa di alcuni comportamenti giudicati intemperanti. La mancata rielezione, con un presidente che non si tira indietro, è dunque sembrata «innesta[re] una pur problematica ma esistente responsabilità politica di tipo istituzionale»<sup>76</sup>. Questa vicenda potrebbe allora essere letta come un primo abbozzo di un meccanismo istituzionale volto a fare valere la responsabilità politico-istituzionale del capo dello Stato.

Una recente conferma di queste considerazioni è forse possibile trovarla nella rielezione del presidente Napolitano. Quando la mattina del 20/4/2013 al quinto scrutinio si capisce che non si è in grado di raggiungere un accordo su di un nome condiviso, gran parte delle principali forze politiche presenti in parlamento e delle istituzioni che esprimono i delegati regionali si recano al Quirinale per chiedere a Napolitano la disponibilità, fino ad allora negata, a essere rieletto. Il presidente in una nota rende conto di questa richiesta e una dichiarazione di poco successiva fa conoscere la sua decisione favorevole alla rielezione che avviene nella seduta pomeridiana di quello stesso giorno con una amplissima maggioranza alla quale non partecipano solamente il Movimento 5 Stelle e Sinistra Ecologia e Libertà. A questa rielezione – effettuata a seguito di un "caldo appello" (nota presidenziale del 20/4/2013) da parte delle regioni e delle principali forze politiche parlamentari (anche di quelle che nella precedente elezione non avevano sostenuto Napolitano) – sembra difficilmente possa essere negato, tra l'altro, il significato di apprezzamento e approvazione di quanto svolto dal presidente nel corso del suo primo mandato<sup>77</sup>.

Nonostante l'emergere di questi elementi, la tesi tralascia che nega una qualsiasi forma di responsabilità per qualsiasi iniziativa presidenziale resta imperante, ostacolando forse, sia a livello dottrinale che istituzionale, l'individuazione e la precisazione di strumenti (politici) per farla valere o comunque per affrontarla. È forse significativo in questo senso che quando la sovraesposizione del

<sup>74</sup> Cfr. Camera dei deputati, IX Legislatura, interrogazioni da n. 3/01949 a n. 3/01954.

<sup>75</sup> Così la Relatrice al d.d.l. C-5490, Camera dei deputati, XIV Legislatura, Discussioni, seduta 645 del 27/6/2005, Resoconto Stenografico, 10.

<sup>76</sup> Cfr. GALLIANI 2011, 439 ss.

<sup>77</sup> I dati numerici sono evidenti confrontando la risicata maggioranza che lo elegge per il primo mandato al quarto scrutinio nel 2006 (543 voti su 1009, pari al 54,85%) e quella che lo sostiene per il secondo mandato (738 voti su 1007, pari al 73,2%). Il significato politico di questi dati numerici diviene palese proprio grazie alle posizioni – espresse da parte dei partiti politici che eleggono Napolitano nel 2013 – di appello alla sua disponibilità alla ricandidatura e di apprezzamento del suo operato.

capo dello Stato diviene eccessiva, l'unico mezzo che in concreto si è pensato di utilizzare è stato quello (del tutto inadeguato) della messa in stato di accusa per alto tradimento e attentato alla Costituzione, come se per risolvere controversie condominiali si dovesse ricorrere all'esercito. Così è avvenuto che per ben due volte sotto la presidenza Cossiga si è avanzata richiesta di messa in stato di accusa<sup>78</sup> e la si è minacciata per Scalfaro, il quale reagisce con il noto «io non ci sto»<sup>79</sup>.

Questa fase politico-costituzionale così complessa – nella quale, con la caduta del muro di Berlino, si chiude un'Era e si aprono nuovi e instabili scenari tuttora in divenire – rappresenta, in definitiva, un laboratorio importantissimo per l'emergere e il raffinarsi di molteplici capacità espressive del capo dello Stato le quali troveranno una più compiuta e chiara affermazione durante i successivi settennati.

Quella natura “sfumata” della presidenza della Repubblica – con “caratteristiche volutamente vaghe” e a tratti “incoerente”, così come delineata nelle poche e lasche disposizioni costituzionali, titolare di poteri “formalmente mal definiti”, frutto di un compromesso forse non troppo soppesato dai costituenti – si è rivelata, nella sua pratica attuazione costituzionale, una formidabile e utilissima “flessibilità”, in grado di reggere a molte e variegate situazioni istituzionali e a rilevanti cambiamenti negli assetti di potere. La storia costituzionale della presidenza nella “prima repubblica” lascia così un'eredità di grandissimo peso e una molteplicità di moduli espressivi in grado di adattarsi alle molte e diverse forme che nei decenni ha assunto la nostra forma di governo parlamentare, assai poco “razionalizzata”, nonostante l'intenzione manifestata, ma poi non seguita, dai costituenti.

<sup>78</sup> Nel 1991, quando la richiesta è stata respinta e, nel 1992, quando non è stata votata a seguito delle dimissioni volontarie due mesi prima della scadenza del mandato.

<sup>79</sup> Messaggio radiotelevisivo trasmesso al TG3 il 3/11/1993.

*Riferimenti bibliografici*

- AMATO G. 1994. *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio dei Ministri*, in «Quaderni costituzionali», 1994, 355 ss.
- BALDASSARRE A., MEZZANOTTE C. 1985. *Gli uomini del Quirinale: da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985.
- BANCA D'ITALIA 2008. *Il debito pubblico italiano dall'Unità a oggi. Una ricostruzione della serie storica*. Disponibile in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).
- BARBERA A., MANZELLA A., BARTOLE S., LANCHESTER F. 1995. *La forma di Governo in transizione. Questionario*, in «Quaderni costituzionali», 1995, 232 ss.
- BARTOLE S. 1991. *Governo italiano*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, vol. VII, Torino, UTET, 1991, 642 ss.
- BELLANDI R. 2011. *Il consiglio supremo di difesa: storia, organizzazione, attività*, Bologna, il Mulino, 2011.
- BIN R. 2013. *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in «Quaderni costituzionali», 2013, 7 ss.
- BOLINGBROKE H.S.-J. 1995. *L'idea di un re patriota*, Roma, Donzelli, 1995.
- CHIMENTI C. 1994. *Il Governo dei professori: cronaca di una transizione*, Firenze, Passigli, 1994.
- CIAMPI C.A. 1996. *Un metodo per governare*, Bologna, il Mulino, 1996.
- CIAMPI C.A. 2010. *Da Livorno al Quirinale: storia di un italiano*, Bologna, il Mulino, 2010.
- COLARIZI S. 2000. *Storia del Novecento italiano*, Milano, Biblioteca universale Rizzoli, 2000.
- COLARIZI S. 2007. *Storia politica della Repubblica: partiti, movimenti e istituzioni, 1943-2006*, Roma, GLF Editori Laterza, 2007.
- D'ANDREA A. 2006. *Art. 92*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (eds.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, UTET giuridica, 2006.
- DE FIORES C. 1994. *Parlamento: la travagliata fine dell'XI legislatura*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1994, 1479 ss.
- D'ORAZIO G. 1975. *Messaggio presidenziale sullo "stato della Repubblica"*, in «Diritto e Società», 3, 1975, 464 ss.
- ELIA L. 1973. *I "ruoli" del Presidente della Repubblica*, in «Giustizia e costituzione», 1-2, 1973, 87 ss.
- ESPOSITO C. 1960. *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 6, Milano, Giuffrè, 1960.
- FALZONE V., PALERMO F., COSENTINO F. (eds.) 1976. *Costituzione della Repubblica italiana: illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, Mondadori, 1976.
- FLORIDIA G. 1994. *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in «Il corriere giuridico», 1, 1994, 261 ss.
- GALEOTTI S. 1988. *Intervista*, in CALANDRA P. (ed.), *Lo scioglimento delle Camere nel 1987: intervista a L. Carlassare, S. Galeotti e T. Martines*, in «Quaderni costituzionali», 8, 1988, 67 ss.
- GALLIANI D. 2011. *Il capo dello Stato e le leggi*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 2011.
- GENTILONI SILVERI U. 2013. *Contro scettici e disfattisti. Gli anni di Ciampi 1992-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2013.
- GHISALBERTI C. 2003. *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Bari-Roma, Laterza, 2003.
- GORLANI M. 2012. *Libertà di esternazione e sovrapposizione funzionale del capo dello stato – Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2012.
- GRISOLIA M.C. 1986. *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè, 1986.
- HOFMANN P. 1971. *On 16th Day, Leone Named Italy's President*, in «The New York Times», del 25/12/1971.
- ISTAT 2001. *Istituzioni nonprofit in Italia. I risultati della prima rilevazione censuaria – Anno 1999*, Roma, Istituto Nazionale di Statistica, 2001.
- LABRIOLA S. 2004. *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di Governo del 1998 (appunti sulla transizione)*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, Torino, Giappichelli, 2004.

- LUTHER J. 1987. *Rudolf Smend: genesi e sviluppo della dottrina dell'integrazione*, in GOZZI G., SCHIERA P. (eds.), *Crisi istituzionale e teoria dello Stato in Germania dopo la Prima guerra mondiale*, Bologna, il Mulino, 1987, 177 ss.
- MAMMARELLA G., CACACE P. 2011. *Il Quirinale: storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011.
- MANETTI M. 2007. *I due presidenti – Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in «Rivista di Diritto Costituzionale», 2007, 179 ss.
- MERLINI S. 1997. *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 1997.
- MIDIRI M. 1988. *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e governo*, Padova, Cedam, 1988.
- MOTZO G. 1957. *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in «Archivio giuridico "F. Serafini"», CLII, 1957, 19 ss.
- ONIDA V. 1981. *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in «Quaderni costituzionali», 1981, 12 ss.
- ORLANDI E. 2011. *Moral suasion del Presidente della Repubblica e funzione legislativa*, in «Percorsi costituzionali», 2-3, 2011, 63 ss.
- PALADIN L. 1986. *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. 35, Milano, Giuffrè, 1986.
- PERINI M. 2013. *Il capo dello stato nella transizione: dalla caduta del fascismo all'avvento della Costituzione repubblicana. Il re è nudo*, in «Diritto & questioni pubbliche», 13, 2013, 697 ss.
- PERINI M. 2016. *Il capo dello Stato nella c.d. "prima" Repubblica: dal modello costituzionale all'avvento del centro-sinistra*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 2013, 99 ss.
- PISANESCHI A. 2009. *Dallo Stato imprenditore allo Stato regolatore e ritorno?*, Torino, Giappichelli, 2009.
- RESCIGNO G.U. 1967. *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967.
- RUGGERI A. (ed.) 2011. *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, Giappichelli, 2011.
- SCACCIA G. 2011. *Valori e diritto giurisprudenziale*, in «Diritto e Società», 2011, 135 ss.
- SCOPPOLA P. 1997. *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, il Mulino, 1997.
- SILVESTRI G. (ed.) 1985. *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985.
- SMEND R. 1988. *Costituzione e diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1988.
- SPADARO A. 1998. *Gli effetti costituzionali della cd. «globalizzazione». Storia di una «metamorfosi»: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionale*, in «Politica del diritto», 3, 1998, 441 ss.
- TEBALDI M. 2005. *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 2005.
- VILLARI R. 1990. *Storia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1990.
- VIRIGLIO R. 2000. *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in «Diritto pubblico», 2000, 221 ss.