

## 8. Italia

(Carlo Fusaro, Università di Firenze)

### 1. Introduzione

In Italia il presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale: così recita icasticamente il comma 1 dell'art. 87 della Costituzione. L'espressione «capo dello Stato» vuole indicare – in un ordinamento giuridico per convenzione sovrano – l'organo cui è affidata la funzione di rappresentarlo nella sua interezza e nella sua unità (sia all'interno sia nei confronti dei soggetti di diritto internazionale). A lui, perciò, vengono ascritti tutti gli atti maggiormente rilevanti. L'espressione è figlia dell'organicismo antropomorfo tipico della nostra cultura: anche lo stato, come il corpo umano, deve avere una testa.

L'ipotesi di uno *stato senza capo* non sarebbe affatto assurda (tanto più nel quadro dell'Unione Europea). Essa fu considerata legittima, sul piano teorico, da grandi giuristi a partire da Kelsen. Il francese Leone Duguit considerò i presidenti organi inutili e pericolosi, in una repubblica democratica, per il rischio di confusione fra posizione, funzioni, legittimazione: in effetti la storia ha mostrato che proprio i capi di Stato monarchici, si sono rivelati quelli meglio in grado di assolvere a funzioni meramente rappresentative e simboliche.

Dopo il referendum istituzionale del 2 giugno 1946, i costituenti italiani si trovarono di fronte all'esigenza di sostituire il re con un capo dello Stato di estrazione che non avrebbe potuto che essere rappresentativa. Fatta la scelta del governo parlamentare (ordine del giorno Perassi) la discussione sul ruolo del futuro presidente della Repubblica fu accesa fra quanti puntavano su di esso come figura in grado di stabilizzare una forma di governo che non avrebbe potuto che basarsi su un ampio pluralismo partitico e che si voleva senza quei meccanismi di razionalizzazione che avrebbero potuto rafforzarla; e quanti, invece, ritenevano che baricentro del sistema dovesse essere il solo circuito partiti-parlamento-governo, con un capo dello Stato se non solo cerimoniale certo meramente rappresentativo, collocato al di fuori dell'indirizzo politico, in funzione neutra o, secondo altri, solo garantista.

Ne venne fuori, secondo un'opinione che condivido, una figura con un mucchio di poteri e attribuzioni (in larga parte coincidenti, in parte anche come formulazione giuridica, a quelli che aveva il re nel regime precedente: v. tab. 2), ma anche sottoposta all'obbligo di controfirma governativa quale condizione di validità di *tutti* i suoi atti. Su questo tornerò. L'effetto complessivo fu di sostanziale ambiguità: con una irrisolta difficoltà a stabilire quali di quei poteri debbano considerarsi solo formalmente del presidente (in realtà del Governo), quali (nonostante la controfirma) sostanzialmente del presidente (e non del Governo) e quali, infine, secondo altri studiosi, in sostanziale comproprietà, per dire così, subordinati al concerto fra presidente ed esecutivo.

La storia politico-istituzionale italiana ha suffragato la tesi dell'ambiguità della figura presidenziale, salvo che molti la interpretano oggi come utile elasticità. Infatti i dieci presidenti hanno interpretato il loro ruolo ciascuno a suo modo: ciò è in parte naturale dal momento che siamo di fronte all'unico organo costituzionale monocratico (gli altri sono Governo, Parlamento, Corte costituzionale e, secondo taluno, il corpo elettorale: tutti costituiti da una pluralità ampia di soggetti da 15 ad alcune decine, centinaia, milioni di persone). Inoltre il mutare del contesto politico ha naturalmente posto a ciascun presidente problemi in parte diversi. Eppure resta l'impressione di una

varietà eccessiva di potenziali interpretazioni.

qui

### **Tab. 1 - I primi dieci presidenti della Repubblica italiana (1948-2009)**

Il presidente della Repubblica è eletto in Italia dal Parlamento in seduta comune delle due Camere, in composizione integrata da 58 rappresentanti dei consigli regionali a loro volta scelti due dalla maggioranza e uno dalla minoranza. E' richiesta una maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti (che sono circa 1.010: il numero dipende da quanti sono gli ex-presidenti) per le prime tre votazioni, mentre dalla quarta basta la metà più uno. Non è ammesso dibattito: l'organo funge da mero collegio elettorale, proprio per evitare che l'eletto possa considerarsi espressione di uno specifico indirizzo: naturalmente i gruppi dichiarano come voteranno (per cui v. tab. 1), ma resta che l'intento era di favorire un esercizio indipendente della funzione.

Come si vede dalla tabella, tutti i presidenti, ad eccezione del solo Ciampi e, in parte, di Einaudi, sono stati – prima – politici di lungo corso: mai però, fino ad oggi, sono stati veri e propri leader. De Gasperi, Fanfani, Moro, De Mita, Craxi non furono presidenti. Nessuna donna. Si è trattato, inoltre, di persone che all'elezione erano già politici in età più che matura (sola eccezione: Francesco Cossiga): in particolare l'età media degli ultimi tre presidenti è stata di ben 78 anni. Lo considero un elemento che aiuta a ricostruire la figura presidenziale: esso ha di fatto risolto la questione, sollevata a suo tempo da un messaggio di Segni, del mancato divieto di rieleggibilità (non è previsto in Costituzione il limite di mandato).

Il primo presidente, Luigi Einaudi, grande economista liberale (monarchico!) fu un capo dello Stato discreto, mai fuori dalle righe, ma anche deciso ad affermare sin dall'inizio, senza ostentazione, le sue prerogative in linea con quelle regie. A lui si deve la prassi delle consultazioni e quella dell'*incarico con riserva* alla persona scelta per formare il Governo, che avrebbe avuto grande influenza (par. 3).

Giovanni Gronchi, democristiano, eletto con i voti determinanti dei comunisti, si trovò a svolgere le sue funzioni ai tempi dell'avvento della V repubblica francese: deciso a spingere per l'attuazione di tutta la Costituzione, fu propenso a un'interpretazione del proprio ruolo estremamente incisiva sia in politica interna (dove tentò – fallendo, e provocando serie reazioni – un governo di propria fiducia per forzare la mano al Parlamento, il governo Tambroni, uomo della destra Dc) sia in politica internazionale (dove cercò di realizzare una sua personalissima politica di attenzione verso i paesi comunisti: Fusaro 1998).

Seguì il breve biennio di Antonio Segni (a sua volta democristiano: il suo mandato fu interrotto da un *ictus*), durante il quale pure i segnali di interferenze presidenziali, variamente intese a tutelare il paese rispetto a un sistema partitico considerato in difficoltà e inadeguato, furono rilevanti. Ma i partiti furono in grado di reagire. Così i due presidenti successivi, il socialdemocratico Giuseppe Saragat e il democristiano Giovanni Leone restano i presidenti che interpretarono il proprio ruolo più in linea con le attese di un sistema dei partiti, instabile ma tutto sommato consolidato, e poco propenso a tollerare invadenze: non assunsero iniziative autonome di rilievo e si ritagliarono una funzione prevalentemente rappresentativa, limitandosi ad assecondare l'autonoma evoluzione dei rapporti fra i partiti.

Avviatasi la crisi di legittimità del sistema partitico alla fine degli anni Settanta, Sandro Pertini (socialista) fu il primo presidente ad interpretare il proprio ruolo in modo assai attivo e – rispetto a tutti i predecessori – in rapporto diretto e costante con la pubblica opinione. Più per istinto che per strategia perseguita a tavolino, Pertini aprì il

Quirinale ai cittadini e moltiplicò gli interventi su tutti i temi di attualità; usò i suoi poteri politici (in ordine soprattutto alla formazione del governo) in modo dinamico, primo a incaricare personalità non democristiane della guida del governo (nonostante appartenessero a partiti minori) e il primo a mostrare pubblicamente di dire la sua sulla composizione delle compagini ministeriali; infine, non esitò a rendersi garante-attivo su questioni specifiche quali un lungo sciopero dei controllori di volo.

Il suo successore, il più giovane presidente mai eletto (a 57 anni), Francesco Cossiga, dopo un biennio che parve volto a ripristinare uno stile misurato e improntato al *self-restraint* in contrasto marcato col settennato precedente, si sentì investito della missione di concorrere a modernizzare sia il sistema politico (verso una democrazia compiuta in cui tutte le forze politiche fossero legittimate, comunisti inclusi) sia il sistema istituzionale. Cercò di correggere, nelle sue vesti di presidente del consiglio superiore della magistratura, gli squilibri che si erano manifestati nei rapporti fra magistratura ordinaria e circuito Governo-Parlamento: ciò fece con grande energia, urtando spesso con i suoi toni sarcastici e talora scientemente provocatori le suscettibilità un po' ipocrite dei gruppi dirigenti di maggioranza e di opposizione dell'epoca. Parlò egli stesso di «picconate» con espressione rivelatrice. Soprattutto, il suo messaggio del giugno 1991 su contenuti e modi di incisive riforme istituzionali può considerarsi retrospettivamente l'estremo appello al sistema partitico dei primi quattro decenni costituzionali perché procedesse con coraggio ai necessari cambiamenti: l'appello fu rimandato al mittente quando già la strategia referendaria aveva cominciato a conseguire i primi successi. Cossiga, certo anche per le sue intemperanze caratteriali, finì con l'essere l'unico capo dello Stato contro il quale si cercò di avviare il procedimento di messa in stato d'accusa.

Oscar Luigi Scalfaro, eletto all'indomani della strage di Capaci contro il magistrato Giovanni Falcone, fu il presidente il cui mandato coincise con la drammatica XI legislatura (1992-1994): fu proprio negli anni dal 1992 al 1996 che le grandi potenzialità della figura presidenziale si rivelarono in tutta la loro estensione. Se Cossiga aveva cercato di farsi promotore di riforme, Scalfaro si fece gestore della crisi di transizione apertasi con la crisi finanziaria pre-Maastricht, l'esplosione delle inchieste della magistratura sul finanziamento illegale della politica, i nuovi referendum elettorali, la delegittimazione di quel sistema partitico che aveva rifiutato di riformare sé stesso. Usò il potere di scioglimento, nel vuoto di potere, come attribuzione sua propria (sciogliendo quando avrebbe potuto non farlo, rifiutandosi di farlo quando avrebbe potuto favorire l'evoluzione del sistema verso una democrazia maggioritaria, facendolo); formò governi che rispondevano più a lui che ai partiti e al Parlamento (pur dal Parlamento ottenendo la fiducia), cui dettò obiettivi e agenda programmatica; condizionò i tentativi del neonato sistema partitico post-transizione volti a rilegittimarsi con riforme costituzionali appropriate, concorrendo a farle fallire (Commissione D'Alema).

Gli ultimi due presidenti, Carlo Azeglio Ciampi e Giorgio Napolitano – pur eletti in condizioni diverse (al primo turno e con larghissima maggioranza il primo, al quarto turno e con maggioranza coincidente con quella sola di governo il secondo) – hanno entrambi avuto in sorte di esercitare le loro funzioni nel primo decennio di democrazia maggioritaria avviata alla stabilizzazione: Ciampi fu eletto nel 1999 quando la maggioranza era di centrosinistra, vide il completamento della legislatura, l'avvento del centrodestra, un'altra legislatura completata con alla guida del governo, la prima volta dai tempi di De Gasperi, la stessa personalità (Silvio Berlusconi al suo II° e III° governo); vide, infine, una nuova alternanza. Giorgio Napolitano, infine, pur costretto a un anticipatissimo scioglimento delle Camere dopo meno di due anni (per il decomporsi della frammentata maggioranza guidata da Romano Prodi), ha pure assistito allo

svilupparsi di un'altra alternanza, con l'affermarsi – in ultimo – di una larga e apparentemente solida maggioranza di centrodestra, ancora guidata da Silvio Berlusconi, potenzialmente in grado di non chiedere al capo dello Stato particolari sforzi di mediazione in vista di garantire la governabilità al Paese.

Sia Ciampi sia Napolitano se hanno avuto poco da mediare per garantire governi al Paese, molte energie hanno dovuto invece dedicare per favorire condizioni, per così dire, di civile convivenza fra le istituzioni e soprattutto fra maggioranza e opposizione. Continuamente strattonati ora dalla prima ora dalla seconda (quale che fosse), quotidianamente invocanti l'alto intervento presidenziale in vista della realizzazione del programma (in nome del rispetto delle indicazioni degli elettori) o, al contrario, in vista della tutela delle minoranze a fronte delle prevaricazioni vere o presunte della maggioranza (in nome del rispetto della lettera e dello spirito della Costituzione come dall'opposizione interpretata), hanno faticato a mantenere il necessario equilibrio e hanno finito con lo scontentare ora questi ora quelli: sintomo invero positivo di indipendenza e autonomia di giudizio. Se non che essi si sono trovati spesso coinvolti in questioni di natura strettamente politica, finendo col diventare una sorta di terzo potere, pur indipendente. Su questo tornerò più avanti in sede di conclusioni: resta che Ciampi e Napolitano vanno considerati i primi presidenti della nuovo regime parlamentare a tendenza maggioritaria.

## 2. I poteri presidenziali

Le attribuzioni che la Costituzione italiana riconosce al presidente della Repubblica sono quelle presentate nella tab. 2 qui sotto riportata, cui faccio rinvio: esse vi sono elencate una dopo l'altra con riferimento alla fonte, con alcune note di commento che ne facilitano la lettura e la comprensione.

qui

### Tab. 2 – Le attribuzioni del presidente della Repubblica (Cost. 1948)

Lasciando da parte quelle che concernono specificamente il rapporto fra presidente della Repubblica e Governo, e segnatamente il presidente del Consiglio dei ministri, nonché quelle che concernono invece il rapporto fra presidente e Parlamento, cui è dedicato un paragrafo specifico, merita qui soffermarsi sulla chiave di comprensione fondamentale che esemplifica la difficoltà – non solo italiana, ma soprattutto italiana – a valutare nella loro effettività attribuzioni e poteri presidenziali. È spesso arduo definire il *ruolo effettivo* dei capi di Stato rappresentativi per questa ragione: non è facile distinguere fra attribuzioni e poteri ad essi affidati *solo* perché il presidente-capo dello Stato è l'organo di vertice *formale* dell'ordinamento ovvero perché li si intendono *suoi propri*. Questa confusione è figlia della storia: i capi di Stato anche se rappresentativi sono tutti figli dei capi di Stato monarchici, cui tutti i poteri erano riconosciuti in virtù della loro investitura divina: salvo poi farne ricadere la responsabilità prima giuridica poi anche politica sui loro ministri (i ministri del re), per «coprire», come si diceva, l'irresponsabilità regia.

Ora, con alcune aggiunte e alcune sottrazioni, son quelli ancor oggi i poteri riconosciuti ai capi di Stato indifferentemente dalla loro estrazione, almeno laddove si sia nell'ambito di forme di governo parlamentari (ancorché a tendenza presidenziale). Proprio per questo, assai opportunamente a partire dalla Seconda guerra mondiale, in numerose costituzioni vengono puntualmente elencati gli atti presidenziali sottratti alla controfirma governativa, proprio per distinguere le attribuzioni sostanziali da quelle

formali. Un esempio classico è la costituzione francese del 1958 (vedi l'art. 19), ma prima la stessa legge fondamentale tedesca del 1949 già conteneva una formula simile (vedi art. 58); per un caso più recente, si può vedere l'art. 35.2 della costituzione greca del 1975, chiaro e dettagliato. In questi ed analoghi casi, dunque, non vi sono dubbi: sono davvero presidenziali gli atti che la costituzione consente al Presidente di adottare e i poteri che può esercitare *senza* essere tenuto a ottenere la controfirma governativa (dunque senza il consenso o senza la non opposizione del governo).

In altri testi costituzionali, invece, sono soggetti a controfirma, a pena di validità, *tutti* gli atti presidenziali (o del re: caso della Spagna, vedi art. 64, Cost. 1978). Così la Costituzione italiana, nella quale, però, rispetto alla democrazia iberica, il presidente, diversamente dal *Rey*, è carica rappresentativa e non ereditaria.

Il testo dell'art. 89 Cost. recita così: «nessun atto del presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità». Secondo alcuni studiosi (per esempio Enzo Cheli 1999, Antonio Ruggeri 2009) questa disposizione apparentemente chiara, va letta in questo senso: sono soggetti a controfirma a pena di validità gli atti presidenziali adottati su proposta governativa, non gli altri. Questa tesi legge la formula costituzionale come se questa recitasse: «gli atti che il presidente della Repubblica adotta su proposta del governo devono essere controfirmati dal ministro proponente a pena di validità». Proprio per questo l'art. 89 parlerebbe di «ministro proponente» (e non «competente»). In realtà la maggioranza dei costituenti intese dire esattamente quel che c'è scritto: e se usò l'aggettivo «proponente» è proprio perché non contemplò neppure che il presidente potesse esercitare da solo poteri suoi, né ritenne che in una democrazia moderna si potesse ancora ricorrere allo schema ottocentesco secondo il quale il capo dello Stato – inviolabile – dovesse essere «coperto» da terzi su cui far ricadere la responsabilità di atti suoi propri.

A mio avviso, i soli poteri presidenziali che si possono considerare sostanzialmente del presidente sono i poteri di nomina (senatori a vita, componenti della corte costituzionale); anche l'attribuzione del potere di grazia, ora riconosciuto da una sentenza della corte costituzionale (sent. 200/2006), mi pare frutto di equivoco. Ma al di là dell'opinione di chi scrive, il vero è che ricostruzioni della dottrina da una parte, variabili contesti politici dall'altra hanno indotto un fenomeno paradossale: si tende, in via deduttiva, a partire da ricostruzioni generali teorico-politiche della figura presidenziale per derivarne poi l'elenco, come sue proprie, di quelle attribuzioni che appaiono congruenti col modello astrattamente individuato, piuttosto che attenersi rigorosamente al testo della Costituzione. In questo modo, a seconda che si privilegi una figura presidenziale di garante imparziale o di garante attivo o addirittura di titolare di un indirizzo politico costituzionale (artificiosamente distinto da quello politico *tout court*, espresso dal voto popolare) o ancora di tutore della funzionalità dell'ordinamento o di organo destinato a controbilanciare il fatto maggioritario e la tendenza di questo ad affermarsi espansivamente, si è finito con includere questo o quel potere fra quelli non *solo formalmente*, ma *anche sostanzialmente presidenziali* (e perciò non governativi).

Fintanto che il sistema partitico, quale consolidatosi per via politica ed elettorale (in assenza di strumenti di stabilizzazione costituzionali), non è stato in grado di fornire le prestazioni che un regime parlamentare richiede, i poteri chiave che si è stati propensi a riconoscere (per necessità) al presidente sono stati alcuni di quelli più strettamente e direttamente politici, funzionali appunto al tipo di prestazioni presidenziali che il sistema effettivamente sollecitava per assicurare condizioni di minima governabilità, e dunque: formazione del governo (soprattutto) e scioglimento delle Camere (meno: in genere, quando voluto dai partiti stessi, o almeno dai principali).

Quando il sistema partitico, incentivato da appropriate formule elettorali (nettamente bipolarizzanti), ha cominciato a interpretare il parlamentarismo secondo modalità maggioritarie (così inevitabilmente privando il presidente di un ruolo centrale, se non di qualsiasi ruolo, in relazione alla nascita dei governi e alla morte delle assemblee rappresentative), le prestazioni richieste al presidente sono mutate e si è avviata una tendenza a (cercare di) riconoscergli come suoi poteri in grado, piuttosto, di controllare e temperare la forza maggioritaria dell'esecutivo. Dunque: l'autorizzazione (al Governo) alla presentazione dei disegni di legge (governativi), l'emanazione di decreti e regolamenti (sempre governativi), la fissazione della data delle elezioni, e così via fino a teorizzare che nel suo ruolo di garante della Costituzione il presidente potrebbe e dovrebbe non solo rinviare tutte le leggi approvate alle Camere, ma non condivise, ma perfino, in caso di nuova approvazione nello stesso testo di una legge rinviata, non applicare l'art. 74.2 Cost., negando comunque la promulgazione (contro l'espresso chiarissimo dettato costituzionale, così Bettinelli 2008).

Tutto ciò è causa oggi di incertezze e confusione. Sia il presidente Ciampi sia il presidente Napolitano hanno condotto notevoli sforzi per interpretare con misura il proprio ruolo, spiegando ora agli uni ora agli altri, ora ai governanti ora ai loro oppositori, i limiti delle prerogative presidenziali in una democrazia parlamentare, ma senza grande successo.

### *3. Presidente della Repubblica / presidente del Consiglio / Parlamento / partiti politici*

In una moderna democrazia parlamentare, qual'è quella italiana, non è utile trattare separatamente dei rapporti fra presidente della Repubblica e presidente del Consiglio, presidente e Parlamento, presidente e partiti. Sono un tutt'uno.

Il governo parlamentare è governo di partito o di partiti (se l'esecutivo è espressione di un partito solo o di una coalizione); sono le elezioni a determinare quale partito o quali partiti possono fornire il loro personale all'esecutivo e soprattutto chi guiderà quell'esecutivo (il leader del partito o della coalizione che ha vinto); la camera politica formale titolare del rapporto fiduciario è a sua volta assemblea rappresentativa di forze politiche organizzate in partito. La separazione dei poteri di ottocentesca memoria non esiste: essa si traduce modernamente in differenziazione di funzioni, all'interno di quell'assemblea, fra maggioranza e opposizione: le prime hanno il compito principale di sorreggere l'azione dell'esecutivo che di fatto ne è la guida (esercitano poi funzioni di rappresentanza e – residualmente – di controllo), le seconde hanno, oltre alla funzione rappresentativa, quella di critica e di controllo nei confronti di maggioranza e governo (hanno poi il compito di presentare la complessiva proposta politica alternativa di chi si candida a sostituire chi governa alle prime elezioni).

Anche l'Italia si avvicina ormai a questo modello. Le cose stavano assai diversamente fino agli anni Novanta: allora le camere politiche (che in Italia sono ahimé due) erano un ibrido. Da un lato esse sorreggevano l'esecutivo, dall'altro tendevano a comportarsi come le camere del Congresso americano: per cui, al di là della fiducia, sui singoli provvedimenti il governo non sapeva mai se poteva contare, e fino a che punto, sul sostegno di maggioranze che sono sempre state coalizioni. Tuttora le assemblee italiane sono in parte figlie della cultura politica di un tempo, tendenzialmente indocili e riottose ad assecondare con la dovuta lealtà le iniziative governative: anche (non solo) per questo, la frammentazione maggioritaria non è ancora un ricordo e i governi tendono a ricorrere con frequenza alla posizione della questione di fiducia (spesso nella

forma del voto su emendamenti onnicomprensivi: la surrettizia versione italiana del voto bloccato della Costituzione francese del 1958, art. 44).

Da un punto di vista formale il presidente incontra i partiti per il tramite dei gruppi parlamentari in occasione delle consultazioni in vista della nomina del presidente del Consiglio. *Dominus* del procedimento, per una scorretta ma ormai consolidata prassi, il presidente assume un ruolo centrale se partiti e gruppi non gli presentano una soluzione salda e fondata su sicuri numeri parlamentari; il suo ruolo tende a scomparire in epoca maggioritaria (al di là della retorica riaffermazione dell'art. 92 Cost., la legge elettorale attualmente vigente toglie al capo dello Stato qualsiasi centralità: è il voto che decide chi debba essere il presidente del Consiglio).

Questa centralità egli recupera (nel rapporto con le Camere e i partiti) ove si creino le circostanze perché si prenda in considerazione lo scioglimento anticipato: anche qui, però, tutto dipende da come i partiti e i gruppi si muovono. Se, attraverso combinazioni parlamentari più o meno trasformistiche, una parte della maggioranza è disposta ad allearsi con l'opposizione si possono dare alternanze al governo senza ricorso alle urne: ed il presidente può riacquistare a tal fine un ruolo. Opponendosi alla richiesta di scioglimento egli può cercare di predisporre le condizioni di un governo diverso in corso di mandato: ma oggi sarebbe comportamento ai limiti della correttezza costituzionale, certamente contrario a un'interpretazione maggioritaria della forma di governo. Di norma le dimissioni del presidente del Consiglio, se questo resta il leader del partito o della coalizione vincitrice, dovrebbero determinare uno scioglimento consequenziale con scarsi margini di manovra per il presidente (caso del passaggio fra la XV e la XVI legislatura, nel 2008).

Tutto ciò vale anche in ordine alla nomina dei ministri: già la Costituzione dice che questa avviene per decreto presidenziale su proposta (necessaria) del presidente del Consiglio; naturalmente fino a quando i presidenti furono i gestori del procedimento di formazione del governo fra partiti e correnti in gara fra loro, ebbero anche margini per condizionare la nomina di questo o quel ministro. Ciò certo successe sia ai tempi della presidenza Pertini sia ai tempi della presidenza Scalfaro. Oggi si deve ritenere che – salvi casi eccezionali – il presidente non abbia da dire alcunché. In effetti il IV governo Berlusconi si è formato contestualmente allo scioglimento della c.d. riserva da parte dell'incaricato: una vicenda limpida. Ci fu formalmente l'incarico (accettato con la rituale riserva), ma di fatto la riserva fu sciolta *ad horas* e appunto Berlusconi si presentò da Napolitano già con l'elenco dei ministri in mano. Il presidente volle sottolineare che per le vie brevi era stato informato in precedenza: ma in realtà ben poco – tranne rivendicare un qualche rispetto cerimoniale – avrebbe potuto fare, anche se ne avesse visto la lista per la prima volta.

In epoca maggioritaria le relazioni di cui si parla in questo paragrafo hanno assunto rilevanza notevole, invece, riguardo all'esercizio della funzione di governo: agenda del consiglio dei ministri, adozione di atti normativi (firma di decreti legge e decreti legislativi, autorizzazione di iniziative legislative da presentare alle Camere); e con riguardo all'esercizio della funzione legislativa da parte del raccordo governo-maggioranza (in sede di promulgazione in particolare – in particolare mediante rinvio, ma ora anche in forme originali quali l'accompagnamento del decreto di promulgazione con documenti esplicativi di implicito indirizzo, nonché in sede informale nel corso dell'iter legislativo di provvedimenti particolarmente controversi e delicati attraverso una varietà di strumenti informali, riservati o pubblici, dalle epistole alle esternazioni, alla diffusione di veri e propri pareri o manifestazioni d'indirizzo).

La scarsa dimestichezza con le regole (per l'Italia nuove) della democrazia maggioritaria; la tendenza cronica a drammatizzare il confronto politico trasformandolo sempre e comunque in una successione di scontri da ultima spiaggia nei quali si finge di

credere che siano in discussione, sempre e di nuovo, niente meno che le basi stesse della convivenza e dell'ordinamento costituzionale (quasi che la carta costituzionale fosse continuamente in pericolo, oggetto di violazioni clamorose e non, se mai, di occasionali forzature); la similare propensione di presidenti del Consiglio dotati di maggior legittimazione politica rispetto a un tempo e – in qualche caso – anche di un più efficace controllo del proprio campo, e perciò tendenzialmente riottosi a qualsiasi freno o ritardo, ancorché legittimo e giustificato, nell'iter di approvazione delle leggi e di altre fonti normative: tutto questo si è andato scaricando fatalmente sui presidenti della Repubblica, a partire dalla presidenza Scalfaro in poi.

Si è verificato un fenomeno un tempo impensabile: poteri che erano sempre stati considerati solo formali o al più esercitabili attraverso le vie brevi e in casi eccezionali che giustificassero l'intervento presidenziale (firma dei decreti legge, autorizzazioni alla presentazione dei disegni di legge del governo, la stessa consultazione sull'ordine del giorno del consiglio dei ministri) sono stati progressivamente ma ineluttabilmente trasformati in poteri reali. Il già sottosegretario alla presidenza del Consiglio del governo D'Alema, Franco Bassanini, ha riferito di aver scoperto allora che nel corso della presidenza Scalfaro era invalsa la prassi in virtù della quale il presidente riceveva *in anticipo* ogni settimana l'ordine del giorno del consiglio dei ministri: ed anzi ai presidenti del Consiglio, all'inizio del mandato, veniva chiesta una lettera al presidente con la quale il primo si impegnava, in via preventiva e generale, a rendere tale comunicazione preventiva al secondo. (Bassanini ha anche riportato che grazie a ciò, Scalfaro intervenne più volte, soprattutto in materia di nomine.)

Al di là di ciò, sia il governo sia ancor di più l'opposizione cercano di trasformare il presidente della Repubblica in una specie di superdifensore civico, vindice di presunte forzature e presunti torti subiti, quasi si trattasse del Robin Hood della Costituzione e non esistessero altre e più adeguate istanze, a partire dalla Corte costituzionale, per garantire la conformità a Costituzione almeno delle fonti primarie e segnatamente della legge e degli atti aventi forza di legge. (Si noti che è lo stesso presidente difensore civico quello che interviene, rivolgendosi direttamente ad essi e sia pure in circostanze sconcertanti, perfino su vertenze fra uffici giudiziari: caso Salerno-De Magistris con due procure scatenate ad esercitare l'azione penale l'una contro l'altro in relazione all'esercizio delle proprie funzioni.)

#### 4. *Comunicazione: il presidente della Repubblica e i cittadini*

I presidenti della Repubblica si sono sempre rivolti – oltre che alle Camere riunite nel giorno del giuramento dopo l'elezione e poi attraverso messaggi formali – anche alle forze politiche e ai cittadini. Ma fino alla fine degli anni Settanta, discorso dell'ultimo dell'anno a parte (divenuto nel tempo un vero e proprio laico rito collettivo), le occasioni per quelle che il giurista Motzo chiamò «esternazioni» (vocabolo che ebbe a distanza di 25 anni un clamoroso successo sì da essere ora entrato nel linguaggio comune abitualmente utilizzato perfino dai calciatori), furono rare. Era diversa la politica, erano diversi i partiti, era diversa la forma di governo. E soprattutto era diversa l'informazione.

Episodi controversi ve ne furono molti (si pensi al discorso ai prefetti di Gronchi a critica del quale inviò un'interrogazione al presidente del Consiglio Luigi Sturzo oppure si pensi ad alcune dichiarazioni di Saragat o ancora alle battute fulminanti ma a volte sopra le righe di Leone). Ma fu tuttavia Sandro Pertini, che aveva un innato istinto demagogico ma era anche un grande democratico, a creare in Italia un canale di diretta comunicazione fra presidente della Repubblica e opinione pubblica. Del resto non è un



caso che gli anni di Pertini furono anche gli anni in cui si andavano diffondendo ed affermando in Italia radio e tv private. Il mondo stava cambiando e quel presidente lo intuì. Capace di entrare in sintonia con i cittadini, Pertini comprese che la sua parola poteva pesare e i suoi gesti potevano lasciare traccia tanto più essi apparivano sostenuti da consenso (penso anche ai suoi interventi irrituali su questioni amministrative: famosa la vicenda dei controllori di volo; penso alla pubblicizzazione dell'indisponibilità a firmare i decreti di nomina a ministri di personalità anche solo in odore di P2; penso al celebre volo a Padova con l'aereo di stato per accompagnare a Roma la salma di Enrico Berlinguer).

I successivi presidenti non sono stati da meno in un crescendo che non ha conosciuto soste ma – se mai – solo diverse interpretazioni, dovute, com'è ovvio, alle diverse propensioni individuali (quelle che Mauro Tebaldi chiama le «idiosincrasie» di ciascun presidente, con riferimento all'etimo del termine, Tebaldi 2005). Si pensi anche alla documentata strategia di comunicazione istituzionale impostata ed attuata nel corso della presidenza Ciampi all'insegna della rilancio di una identità nazionale italiana e del concetto di patria (v. Fusaro 2008b).

Ciò che mi sembra caratterizzi le presidenze più recenti (da Scalfaro a Napolitano passando per Ciampi), e molto marcatamente l'ultima, è la ulteriore tendenza dei presidenti a motivare e spiegare i propri atti, in un dialogo sempre più continuo. Naturalmente le «note della presidenza della Repubblica», le finte fughe di notizie che iniziavano con la formula «in ambienti vicini alla presidenza della Repubblica», ci sono sempre stati. Ma adesso il fenomeno ha assunto caratteristiche e qualità ben diversi. Certo: nel diritto pubblico contemporaneo – per esempio in diritto amministrativo – la motivazione degli atti è diventata un vero e proprio obbligo giuridico. Qui siamo però in un ambito diverso, politico, anzi: politico costituzionale, dove lo spazio di discrezionalità è largo. In senso generale, si potrebbe considerare con favore l'atteggiamento di quel soggetto costituzionale che avverte l'esigenza di dar conto delle proprie scelte: per il presidente della Repubblica italiano è quasi l'inverarsi di quel tipo di responsabilità politica diffusa della quale si è parlato già molti anni fa, partendo – va ricordato – dalla constatazione che a mente della Costituzione stessa il presidente della Repubblica è responsabile, nell'esercizio delle sue funzioni, solo per «alto tradimento e attentato alla Costituzione». Più continuo, intenso ed esauriente il dialogo con l'opinione pubblica (che sia esso diretto o mediato attraverso i mille strumenti a disposizione), più funzionale sarà il circuito della responsabilità diffusa presidenziale (sul tema generale Cavino 2008).

Tuttavia c'è da dubitare che ciò sia coerente col disegno costituzionale, anche perché vi è l'altra faccia della medaglia: nel rendersi pubblicamente responsabili i presidenti, al tempo stesso – anche se si guardano bene dal dirlo, con tutta evidenza sollecitano a loro volta consenso e sostegno. Spiegano e motivano perché vogliono non solo dar conto, ma vogliono ricevere conforto, appoggio, condivisione nel confronto con gli altri soggetti costituzionali. E lo fanno per dirla con Esposito, da «primi in posizione». Questo il punto delicato sul quale una riflessione andrebbe condotta.

##### 5. *A mo' di conclusione*

Il presidente della Repubblica è visto e tende a vedersi oggi come organo di *controllo* e di *garanzia*. Al riguardo, non ripeto ciò che dice la Costituzione. Propongo piuttosto di leggere insieme ciò che dice l'art. 5 Cost. Francia del suo capo dello Stato: «*Le Président de la République veille au respect de la Constitution. Il assure, par son arbitrage, le*

*fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi que la continuité de l'État. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités».*

La lettura di questo testo a me suggerisce due osservazioni: primo, la differenza testuale fra art. 87.1 Cost. It. e art. 5 Cost. Fr. è siderale (né insisto sulla collocazione al titolo II, subito dopo quello sulla sovranità, della parte sul presidente in Francia); si pensi al fatto che da noi le «garanzie costituzionali» appartengono ad un altro e diverso titolo (infatti questione delicata è proprio quella del rapporto fra presunto controllo affidato al presidente e quello della Corte: il *vero* organo di garanzia della nostra carta); secondo, nonostante ciò, il modello presidenziale che nel complesso si è affermato di fatto in Italia somiglia molto a quello del testo francese (sia pure in forme più mediate, affidate a strumenti più politici che a decisioni finali).

La dottrina più condivisibile, in Italia, manifesta non a caso le sue preoccupazioni sul presente e sul futuro della figura presidenziale, segnalando la difficoltà di conciliare quanto va avvenendo ed è già avvenuto con la fedeltà al sistema parlamentare (tanto più nella prospettiva del suo consolidamento): sostenendo la utilità di innovazioni che intervengano non tanto sulla *quantità* quanto sulla *qualità* dei poteri presidenziali iscritti in Costituzione: v. in ultimo Grisolia 2009). Ma sono, temo, auspici destinati a restare senza risposta.

Quale che sia il dettato costituzionale e la sua corretta interpretazione, quali che siano le correzioni cui si pensi (dato e non concesso che possano essere approvate; ricordo la vicenda della revisione del 2004-2006: non tanto alla bocciatura popolare, ma all'espunzione in sede parlamentare proprio delle disposizioni che puntavano a meglio definire il ruolo presidenziale individuando finalmente gli atti non soggetti a controfirma!), una cosa a me pare oggi pacifica: la figura del presidente della Repubblica in Italia si è ormai evoluta fino a divenire un soggetto politico a tutto tondo, *titolare di un proprio indirizzo*, indipendente dagli indirizzi politici del governo, del Parlamento, dei partiti. Non è il modello che avevano in mente i costituenti (del resto erano divisi fra loro): non si tratta né del presidente sostanzialmente privo di poteri d'indirizzo politico in funzione simbolico-rappresentativa dell'unità nazionale e neppure del presidente garante attivo del funzionamento di un governo parlamentare fondato su coalizioni che non poteva né doveva essere affidato solo ai partiti in Parlamento. Non è neppure, però, il presidente titolare di un astratto *indirizzo politico costituzionale*: è il presidente titolare di un *indirizzo autonomo, individuale e personalizzato*.

Anche le connesse categorie tradizionali di monismo e dualismo forse devono considerarsi superate o almeno da aggiornare. Non siamo né a Westminster né a all'Eliseo, e certamente non siamo a Berlino né a Stoccolma e neppure a Madrid (Washington Dc resta fuori da qualsiasi comparazione). Dopo quarantanni di parlamentarismo faticoso e senza alternanza a dominio partitocratico, dopo una transizione meno lunga di quanto la sia voluta far apparire durata sette-otto anni, dopo un ulteriore decennio di apprendistato maggioritario, il presidente nel momento in cui va perdendo i poteri più direttamente collegati con il circuito fiduciario, è andato acquisendo le caratteristiche di una specie di battitore libero che utilizza le prerogative che non si sa se la Costituzione gli affidi o no, oggi avvantaggiandosi del fatto che, perciò, se sono restate nebulose nella loro attribuzione, sono suscettibili di reviviscenza o comunque di utilizzo allo scopo di influire sulle scelte delle istituzioni con le quali il presidente si trova a o vuole interloquire: presidente del Consiglio, governo, Camere, Consiglio superiore della magistratura, magistratura, corte costituzionale.

Il presidente italiano, in altre parole, si è davvero evoluto in una specie di contropotere d'influenza con potestà decisionali non chiaramente definite, ma pur

sempre in grado di influire sui titolari del potere legale effettivo grazie alla capacità di mobilitare le proprie limitate e non definite risorse giuridiche, ma soprattutto le enormi risorse di comunicazione, di creazione di consenso e sostegno nell'opinione pubblica qualificata e non, che gli derivano dalla sua posizione.

Nulla sfugge, ormai, al possibile intervento presidenziale: mentre la responsabilità giuridica resta confinata a coprire casi per fortuna inimmaginabili, questo presidente subisce il contrappasso di una responsabilità politica diffusa, nel senso che ciò che dice, suggerisce, lascia intendere, fa trapelare, comunica trasparentemente in ogni forma (comunicati, interviste, lettere, messaggi formali e così via) lo rafforza o lo indebolisce nella misura in cui può contare sul consenso dei cittadini in generale e su quello di altre figure istituzionali che abbiano convenienza o interesse a sostenerlo (si pensi ai rapporti fra alcuni presidenti e i presidenti delle Camere).

Il fatto che senza eccezione alcuna il presidente dichiara di agire nel perseguimento dei valori costituzionali e al solo fine di garantire l'equilibrio fra i poteri quali definiti in Costituzione non cambia la realtà: egli opera come contraltare, come soggetto autonomo politico anche se partitico. Anche il presidente francese (da de Gaulle in poi) si è progressivamente evoluto grazie al fatto maggioritario nel leader politico della nazione senza rinunciare a rivendicare ogni giorno di essere al di sopra delle parti. Allo stesso modo il presidente italiano rivendica a sua volta un ruolo di garanzia e controllo: in realtà è potere politico fra poteri politici. Lo è più della corte costituzionale. Lo è al pari del presidente del consiglio, del governo, del parlamento e dei partiti. Anche con lui ciascuno di essi deve fare i conti: e lo si vede bene.

Pensare oggi di «ricollocarlo al suo posto» è probabilmente impossibile, e del resto nessuno può davvero dire se un simile «posto» è mai esistito. Forse, oltre che impossibile, comincio a sospettare che non sarebbe nemmeno utile ed opportuno, anche se andrebbe apportata alla Costituzione qualche utile correzione «di chiarimento» che valga a ridurre il rischio di pericolosi pasticci il giorno che venga eletto un presidente cui manchi la moderazione e la saggezza che anche per l'età avanzata hanno garantito gli ultimi due.

Si può allora anche condividere l'idea di chi pensa che potrebbe essere utile, soprattutto, rivedere le modalità di elezione (ed aggiungo: i requisiti) di siffatto presidente per accentuarne i presupposti di indipendenza (Tebaldi 2005). In questo quadro si potrebbe, infine, introdurre qualche garanzia tale da permettere una maggiore responsabilità che vada al di là dell'attuale art. 90 Cost. (quasi una salvaguardia estrema, non giurisdizionale, contro i rischi del presidente-scheggia impazzita).

#### RIFERIMENTI

- Allegretti, U. (2007), *Il presidente della Repubblica italiana fra prassi e storia*, in *Passato e presente*, n. 71, , pp. 5-20
- Bettinelli, E. (2008), *I poteri del capo dello Stato nella stagione del 'superpotere politico'*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 27 giugno 2008
- Calzolaio, S. (2006), *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVI, pp. 853-899
- Cavino, M. (2008), *L'irresponsabilità del capo dello Stato*, Milano, Giuffrè
- Cheli, E. (1999), *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di L. Elia*, vol. II, Milano, Giuffrè, p. 311

- Fusaro, C. (1998), *Forma di governo e figura del capo dello Stato in Francia e in Italia*, in C. Fusaro, *Le radici del semi-presidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, p. 187-190
- Fusaro, C. (2003), *Il presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino
- Fusaro, C. (2008a), *Il presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. Barbera e T. F. Giupponi (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, Bononia U. Press, pp. 23-49
- Fusaro, C. (2008b), *Presidente della Repubblica e identità italiana*, in *Percorsi costituzionali*, n.2/3, pp. 73-86
- Fusaro, C. (2009), voce *Capo di Stato*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Roma, Carocci, pp. 34-37
- Galeotti, S. e Pezzini, B. (1996), voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XI, Torino, Utet, p. 486
- Grisolia, M. C. (2007), *Il presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quaderni costituzionali*, a. XXVII, p. 614-616
- Grisolia, M. C. (2009), *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in Aa. Vv., *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, in attesa di pubblicazione
- Luciani, M. e Volpi, M. [a cura di] (1997), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino
- Manetti, M. (2007), *I due presidenti: il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2007, p. 183
- Ruggeri, A. (2009), *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- Salerno, G. e Malaisi, B. (2006), *Art. 87*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, Utet, pp. 1685-1711
- Tebaldi, M. (2005), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino

## **Carlo Fusaro**

Professore di diritto elettorale e parlamentare presso l'Università di Firenze  
Dipartimento di diritto pubblico «Andrea Orsi Battaglini»  
Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri»  
[carlo.fusaro@unifi.it](mailto:carlo.fusaro@unifi.it)