



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2022

**Il Presidente della Repubblica
e il regime parlamentare in Italia:
una coabitazione problematica**

di Antonio Mastropaolo

EDITORIALE SCIENTIFICA

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E IL REGIME PARLAMENTARE IN ITALIA: UNA COABITAZIONE PROBLEMÁTICA

Antonio Mastropaolo

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università della Valle d'Aosta

SOMMARIO: 1. LO SPAZIO DEL PRESIDENTE; 2. LA DIFFICILE DEFINIZIONE DELL'ORGANO "REGOLATORE"; 3. IL PRESIDENTE NELLA REPUBBLICA DEI PARTITI: DA EINAUDI A LEONE. 4. IL PRESIDENTE NELLA CRISI DEI PARTITI: DA PERTINI A SCALFARO; 5. I PRESIDENTI NEL NUOVO AMBIENTE MAGGIORITARIO: DA CIAMPI A MATTARELLA; 6. CONCLUSIONI.

1. Lo spazio del Presidente

«Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale». Così recita l'art. 87 comma 1 della Costituzione. Di tutte le attribuzioni del Presidente, queste ultime hanno sempre sollecitato gli studiosi a muovere lo sguardo oltre il dettato costituzionale, sino talvolta a spingersi verso i confini di quelle ricostruzioni mistiche a suo tempo criticate da Carlo Esposito¹. Del resto, la sola esegesi dello scarno e anodino testo costituzionale mette in difficoltà l'interprete preoccupato di definire in modo univoco il posto che l'istituzione occupa nelle concrete dinamiche della forma di governo parlamentare prevista dal testo costituzionale. Al contrario, queste poche parole, che ne ricordano le funzioni d'insieme e che costituiscono una vera e propria endiadi, sono centrali perché spingono a guardare oltre la lettera e a tener conto sia della cultura giuridica e della storia di cui l'istituzione è figlia, sia della sua vita ed effettività, consentendo di intendere in modo più pregnante quello che potremmo chiamare il "senso del limite" che ne dovrebbe connotare il compito istituzionale.

Le pagine che seguono vogliono dar conto dapprima delle idee che alimentarono il dibattito costituente in merito alla figura del Presidente

¹ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato* (1960), in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, Milano, 1992, p. 34.

della Repubblica. Successivamente, quantunque le ricostruzioni, anche di elevato interesse, siano numerose², si proverà a ripercorrere un'altra volta le forme con cui sono state interpretate le funzioni di capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale da ciascuna personalità che ha rivestito la carica, a iniziare dal capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola, ancor prima quindi della stesura del testo costituzionale. L'obiettivo, molto circoscritto, che queste pagine si propongono è di dare conto soprattutto di come i diversi Presidenti della Repubblica, facendo valere proprio la loro posizione istituzionale, si siano inseriti nella concreta dialettica politica, avallando o contrastando le azioni delle forze politiche rappresentate in Parlamento e condizionando in tal modo la dinamica del regime parlamentare³.

Una linea di confine tra i diversi e complessi profili dell'istituzione non esiste. Essi si sono combinati secondo modalità sempre differenti nel corso della storia costituzionale repubblicana, rifuggendo nell'effettività le formule classificatorie della funzione di garanzia e della funzione di indirizzo politico elaborate dalla dottrina. È ovviamente impossibile prescindere dalla personalità, politica e umana, di chi ha rivestito la carica. La rilevanza di questa dimensione è determinante nell'orientare l'interpretazione di qualsiasi ruolo: a maggior ragione nel caso di una carica monocratica. E si combina con un altro aspetto di cui tener conto, specie per le presidenze susseguitesesi dagli anni '70 in avanti, la sovraesposizione mediatica cui sono state sottoposte, di conseguenza delle straordinarie trasformazioni dei mezzi di comunicazione. Questa dimensione pubblica è di particolare interesse nella misura potrebbe aver consentito alla presidenza della Repubblica di estendere e consolidare i suoi caratteri di istituzione pivot entro la forma di governo parlamentare, in quanto incarnazione della continuità dello Stato, contrapponendosi allo scorrere confuso delle vicende politiche, come tale capace spesso di svolgere un'azione di coagulo e qualche volta anche di far valere un indirizzo politico trascendente e in contrasto con le dinamiche parlamentari.

² Per un tentativo di ricostruzione sistematica delle posizioni espresse dalla dottrina sulla base delle trasformazioni del sistema politico si rinvia a A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso*, in *Rivistaaic.it*, n. 4/2013.

³ S. MURA, *Il modello italiano: i presidenti nella costruzione e nella legittimazione della Repubblica (1946-1964)*, in G. ORSINA, M. RIDOLFI, *La repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Roma, 2022, p. 377.

Questa nostra rassegna distinguerà tre diverse stagioni presidenziali. La prima inizia con Luigi Einaudi e finisce con Giovanni Leone. Sono gli anni della maturazione della “Repubblica dei partiti”, ma anche della strutturazione dell’istituzione presidenziale⁴. In questa fase l’istituzione vive oscillazioni, anche sensibili, che mantengono comunque il loro fulcro nella lettera della Costituzione e nelle preoccupazioni che ne hanno condizionato la stesura. La seconda stagione è quella della crisi del sistema dei partiti. Inizia con la presidenza di Sandro Pertini e si conclude con quella di Oscar Luigi Scalfaro. In questi anni si assiste al maturare di una contrapposizione dialettica tra il Presidente della Repubblica e la classe politica secondo forme e stili molto differenti. La terza stagione è inaugurata dalla presidenza di Carlo Azeglio Ciampi, in un contesto parlamentare che si vorrebbe a tendenza maggioritaria. Soprattutto a livello retorico, i tre presidenti del nuovo secolo si sono adoperati per favorire e accreditare, con la loro mediazione, la transizione verso una democrazia dell’alternanza. Ciò non toglie che l’istituzione abbia esteso notevolmente la sua area d’influenza sui meccanismi del regime parlamentare, forse anche a scapito dei suoi compiti di garanzia. Ciò è avvenuto nell’intento dichiarato di contrastare le spinte disgregatrici, molte maturate all’ombra del mito populista della disintermediazione⁵, ma anche per la necessità di proteggere l’Italia nello scenario internazionale. A rendere viepiù evidente l’influenza presidenziale è stato il crescente uso del potere comunicativo informale, rispetto al quale il web e i social funzionano da vero e proprio accelerante⁶.

2. La difficile definizione dell’organo “regolatore”

La citazione è notissima. Nella sua qualità di presidente della Commissione dei 75, Meuccio Ruini enunciò in questi termini «la missione

⁴ Secondo la definizione in P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico*, Bologna, 2021.

⁵ Cfr. M. PROSPERO, *Una transizione senza consolidamento*, in *Federalismi.it*, n. 11/2021; G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria. Lo Stato costituzionale schmittiano e la crisi del parlamentarismo*, Roma-Bari, 2005.

⁶ Sulla perdurante adattabilità della forma di governo parlamentare si rinvia alle considerazioni in S. STAIANO, *A partire dal fondamento. Sulla forma di governo parlamentare italiana e sui suoi detrattori*, in *Federalismi.it*, n. 29/2021.

di equilibrio e di coordinamento» che l'Assemblea costituente intese attribuire al Presidente della Repubblica:

«Nel nostro progetto, il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica»⁷.

Questa immagine dell'organo regolatore era il riflesso del pensiero giuridico sedimentato nel periodo statutario intorno al ruolo del re nella forma di governo parlamentare prevista dallo Statuto albertino⁸. Innanzi allo sgretolarsi dell'idea della sovranità monarchica, si era affermato il convincimento che il re dovesse svolgere una diversa funzione unificante nei confronti del sistema costituzionale, tale da trascendere le divisioni politiche. Soprattutto in epoca crispina si era cercato di costruire l'immagine di una regalità estranea alla lotta politica, che, esaurita la sua funzione politica attiva nel Risorgimento, si era ritratta dall'agone politico, per incarnare nel tempo la statualità e l'unità della nazione⁹.

⁷ ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della commissione, Presentata alla Presidenza dell'Assemblea costituente il 6 febbraio 1947*, Roma, 1948, pp. 11-12.

⁸ La cultura politica e istituzionale di Ruini affondava le radici nella tradizione parlamentare statutaria. Era stato sottosegretario al lavoro con Vittorio Emanuele Orlando e fu poi ministro delle Colonie con Francesco Saverio Nitti.

⁹ Il giurista Luigi Palma, che fu anche insegnante del principe ereditario Vittorio Emanuele e maestro di Vittorio Emanuele Orlando, descriveva così l'ordinamento italiano: «Gl'inglesi odierni, e dietro a loro, in senso ancora più democratico i belgi e potremmo dire gl'italiani, concepiscono lo Stato come un organismo di popolo, in cui il potere legislativo è conferito collettivamente al Re e alle Camere; l'esecutivo parrebbe essere attribuito al Re, ma di fatto è determinato dalla rappresentanza diretta del popolo; e il monarca colla prerogativa, in Italia di composizione del Senato, da per tutto di scioglimento della Camera dei deputati, di nomina dei ministri, di approvazione dei regolamenti e dei decreti, degli atti di grazia, coll'influenza morale che gli conferisce la sua alta posizione al di fuori e al di sopra dei partiti, è piuttosto, o dovrebbe essere, il

Già allora si avvertiva una sottile ambiguità rispetto a queste prestazioni di unità. Come è risaputo, per tutto il periodo statutario e secondo le inclinazioni dei diversi sovrani, il re era tutt'altro che estraneo allo spazio della decisione politica. Anzi, ricopriva o quantomeno poteva rivestire un ruolo attivo nella vita parlamentare condizionando, in modo variabile, sia la formazione dei governi¹⁰, a partire soprattutto dalle nomine dei ministeri degli Esteri e di quelli militari¹¹, sia le stesse scelte di governo, soprattutto nei momenti di debolezza del sistema politico e in materia di politica estera¹², come avvenne in occasione dell'ingresso in guerra dopo la conclusione del Patto di Londra¹³. Su questo attivismo politico pesava ben più che la lettera dello Statuto, che pure conferiva al sovrano un potere politico significativo, ma che comunque gli poneva limiti precisi, l'identificazione tra popolo e monarchia costruita dalla retorica del Risorgimento, che gli apriva invece ampi margini di maggiore incisività politica.

Il ruolo complesso svolto dai sovrani statuari, culminato nel sostegno di fatto offerto da Vittorio Emanuele III al fascismo, già dopo la caduta del regime fu pertanto oggetto di una discussione molto accesa, nella quale non mancò nemmeno chi sostenne l'opportunità in un contesto democratico di superare la figura del Capo dello Stato sta-

coordinatore e il moderatore degli altri poteri o degli organi vari del potere legislativo, esecutivo e giudiziario». Cfr. L. PALMA, *Il governo parlamentare alla prova*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, n. 1/1883, p. 14.

¹⁰ Rammentiamo qui lo sforzo compiuto a livello teorico di pulizia concettuale da parte di Sonnino con il suo celebre *Torniamo allo Statuto*. Cfr. A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *Rivistaic.it*, n. 3/2021, p. 28.

¹¹ C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei trattati internazionali e la questione della Nato*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2020, p. 4.

¹² Il fondamento costituzionale, nel caso italiano, era offerto dall'art. 5 dello Statuto albertino dove si legge che il Re «fa i trattati di pace, d'alleanza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unendovi le comunicazioni opportune».

¹³ Avvenuto contro la volontà della maggioranza neutralista e senza che il parlamento fosse in alcun modo informato della cosa né prima né successivamente. Cfr. M. TOSCANO, *Il Patto di Londra*, in *Annali di scienze politiche*, n. 3-4/1931, pp. 171-218, pp. 273-323. Situazione diversa, ma non troppo per il ruolo giocato proprio dal "Governo del Re" contro il Parlamento, da quella del Proclama di Moncalieri, nel 1849, quando, Vittorio Emanuele II, con l'appoggio dell'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Azeglio, dopo aver concluso la pace con l'Austria, si era visto costretto a sciogliere la Camera per la sua opposizione alla ratifica del trattato. La differenza allora era che il trattato imponeva un onere finanziario al Piemonte e aveva, in base all'art. 5, bisogno dell'assenso della Camera.

tutario¹⁴. Si decise infine di mantenerla recuperando e sottolineando proprio l'idea ottocentesca di un'istituzione destinata a incarnare la continuità e l'unità della nazione. Per i timori di un paese che usciva da una dittatura, invece, ogni soluzione presidenzialista, che le conferisse una funzione trainante di governo, fu messa da parte sin dai lavori della Commissione Forti, nonostante il modello americano non mancasse di autorevoli sostenitori anche in Italia¹⁵. Si preferì perciò non allontanarsi troppo dal modello di regime parlamentare che si era consolidato prima del fascismo grazie alla cultura giuridica, ma che faceva anche parte dell'immaginario di tanti costituenti, evitando al contempo di allarmare gli Alleati con un eccessivo sperimentalismo istituzionale che in quel momento sarebbe apparso condizionato dall'influenza sovietica¹⁶.

Quasi a confermare questi orientamenti di fondo, lo stesso De Nicola, con la sua interpretazione del ruolo di capo provvisorio dello Stato, si comportò in modo tale da rafforzare l'idea di una continuità con la figura del re costituzionale tratteggiata dalla dottrina¹⁷. In quella difficile stagione, il messaggio simbolico che De Nicola volle trasmettere all'opinione pubblica e alle forze politiche, sin dal suo primo intervento, era quello di un percorso istituzionale interrotto dal fascismo, ma le cui radici affondavano nella storia d'Italia. La dittatura doveva considerarsi una parentesi, proprio come aveva da poco sostenuto Benedetto Croce. Era giunto per gli italiani il momento di riprendere la strada di progresso verso la democrazia interrotta dal regime.

Nella costruzione costituzionale della figura del Presidente della Repubblica furono quindi determinanti le considerazioni di alcuni autorevoli protagonisti del dibattito costituente, persuasi della necessità

¹⁴ Cfr. A. MASTROPAOLO, *L'enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, 2017, p. 157 e ss.; G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee di partiti all'Assemblea costituente*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato, La Costituente italiana. Aspetti del sistema costituzionale italiano*, Vol. III, Milano, 1984, p. 17 e ss.

¹⁵ S. MURA, *op. cit.*, p. 380.

¹⁶ G. GALASSO, *Il presidente e la storia della Repubblica*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. I, Bologna, 2018, p. 4 e ss.

¹⁷ Cfr. F. D'ONOFRIO, *Presidente della Repubblica ed evoluzione dei rapporti politici*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*. Atti di un Convegno (Messina-Taormina 25,26,27 ottobre 1984), Milano, 1985, p. 122.

di creare un potere mediatore, che offrisse prestazioni di unità innanzi a forze politiche che già allora apparivano avere carattere frammentato e conflittuale.

Intervenendo già nelle prime fasi della discussione, da attento osservatore qual era del funzionamento dei sistemi politici in chiave comparata, Mortati sostenne come, nel caso italiano, non potendo contare, per il buon funzionamento del sistema, sulla dualità dei partiti e sulla disciplina di partito che caratterizzava il modello britannico, occorresse introdurre un contemperamento tra la forma di governo parlamentare e quella presidenziale¹⁸. Non si poteva, a suo giudizio, fare a meno del capo dello Stato, cui doveva essere rimessa la valutazione della situazione politica ai fini della designazione alla guida del governo della personalità più adatta a esprimere l'indirizzo politico dominante. E gli si doveva pure affidare il compito di risolvere i contrasti tra l'assemblea e l'esecutivo mediante lo strumento dello scioglimento¹⁹. Il punto fondamentale era però predisporre regole di rango costituzionale che gli dessero la forza necessaria a svolgere il suo ruolo istituzionale, ma che escludessero al contempo la possibilità di legittimazione popolare diretta che rischiasse di entrare in tensione con quella del Parlamento, organo centrale della nuova democrazia rappresentativa.

In realtà, come ebbe a replicare Terracini: «spoliticizzare la figura del Presidente è una meta che non sarà mai raggiunta»²⁰. E infatti dall'intero dibattito costituente sulla forma di governo emerge la consapevolezza che un esercizio politico dei poteri presidenziali restava comunque possibile. La controfirma ministeriale, retaggio anche questo della tradizione liberale, poteva certo essere strumento principale per arginarlo. Riservata, come si sa, al ministro proponente, avrebbe quindi rappresentato un limite alle intromissioni politiche del Presidente della Repubblica. Ma nulla avrebbe potuto risolvere qualora fos-

¹⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta di martedì 3 settembre 1946*, Roma, 1947, pp. 84-86.

¹⁹ Anzi, per Mortati la vita del Governo avrebbe dovuto essere fissata in due anni e solo il Capo dello Stato avrebbe dovuto essere l'unico organo a valutare ridurre questo periodo fissato dalla costituzione con il rischio però di derive personalistiche cui si sarebbe potuto porre rimedio con particolari modalità di elezione: *ibidem*.

²⁰ ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE (PRIMA SEZIONE), *Seduta di giovedì 19 dicembre 1946*, Roma, 1947, p. 3.

sero esplosi conflitti aperti tra esecutivo e Presidente in merito all'adozione di determinati atti.

La concreta possibilità di una compresenza di funzioni di garanzia connesse al ruolo e capacità di influenzare la dinamica politica era dunque ritenuta ineliminabile dagli stessi costituenti e trovò una conferma anche nel comportamento del capo provvisorio dello Stato. Proprio perché De Nicola si riteneva, conformemente alla tradizione del ruolo, il massimo rappresentante dell'unità dello Stato, non rinunciò a intervenire non solo nella dinamica della forma di governo parlamentare come avvenne in occasione della crisi del terzo esecutivo De Gasperi nel 1947 mentre veniva varato il piano Marshall, ma anche nelle concrete decisioni politiche, talvolta sollevando problemi di difficile soluzione, come nel caso della ratifica del Trattato di Parigi. Eppure, queste intromissioni furono accettate dai *leader* dei nuovi partiti, pertanto sempre impegnati nel cercare soluzioni in grado di venire incontro alle sue richieste²¹.

Con De Nicola, in questo breve periodo, presero forma anche talune consuetudini che diverranno proprie delle presidenze della Repubblica successive, al di là di quanto sarà poi disciplinato dal testo costituzionale²². Alcune riguardavano il dialogo continuo e serrato con le personalità di spicco della vita politica, che spesso era occasione per far sentire e valere la propria opinione sulle concrete scelte di governo²³.

²¹ La questione della ratifica e dei relativi poteri del Capo provvisorio dello Stato è affrontata in una testimonianza di Mario Toscano. Cfr. M. TOSCANO, *È esistita, per la ratifica del tratto di pace, un'apposita norma costituzionale*, in AA.VV., *Studi per il Ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente. I. La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, 1969, pp. 825-837.

²² Come lo stesso De Nicola ebbe a osservare: «si è dovuta creare così, giorno per giorno, una nuova prassi che potrà essere osservata anche in armonia con le nuove norme costituzionali». Cfr. E. DE NICOLA, *Sui poteri del Capo provvisorio dello Stato*, in R. GALLINARI (a cura di), *Discorsi e messaggi del Capo dello Stato Enrico de Nicola*, cit., p. 58.

²³ Il Capo provvisorio dello Stato sin dall'inizio dei lavori inaugurò ad esempio la prassi di ricevere i costituenti e interloquire sulle discussioni affrontate nelle sottocommissioni. Nilde Iotti ricorderà che «qualche settimana dopo l'inizio dei nostri lavori, De Nicola cominciò a invitare a palazzo Giustiniani i componenti delle sottocommissioni. Le riunioni con lui divennero periodiche, piuttosto frequenti, sempre informali. Rigoroso sin dal primo incontro nel voler escludere qualsiasi interferenza nel nostro lavoro, voleva però essere aggiornato minuziosamente sui temi in discussione, sull'andamento delle discussioni, sullo stato di avanzamento dei lavori, sulle decisioni di ciascuno e sulle ragioni di tutti. Lo faceva senza far pesare il suo incarico,

Altre consuetudini erano il riflesso della posizione istituzionale che era stata della monarchia nell'Italia liberale²⁴. Tra di esse talune potevano farsi addirittura risalire alle forme antiche della sovranità teocratica²⁵.

In Assemblea costituente prevalse comunque l'idea giuridica di un potere moderatore. Ma anche lì persistevano ancora alcune immagini della regalità costituzionale. Ruini, ad esempio, ricorse spesso durante il dibattito alla metafora del "pilone caduto" per descrivere il posto del re occupato dal nuovo Presidente della Repubblica. Non esitava poi a sostenere che il nuovo capo dello Stato dovesse avere «l'autorità e il prestigio» «di rappresentare qualcosa di più solido e più alto» innanzi alla «mutevolezza dei partiti». Si trattava di un organo destinato a riprodurre la forza simbolica dei vecchi sovrani in un contesto secolarizzato. Per costruirla, Ruini anzi si spingeva sino al punto di sostenere perfino la sua elezione diretta²⁶.

La critica di Vittorio Emanuele Orlando secondo cui il Presidente sarebbe stato un *fainéant* appare perciò eccessiva. Lo stesso Ruini replicò che le attribuzioni del Capo dello Stato definivano una figu-

ma dando in ogni momento prova di grande, consumata esperienza giuridica, e anche di discrezione nell'esprimere le sue opinioni. Finì così che queste riunioni informali si trasformassero in una sorta di laboratorio aperto al confronto; ricco di stimoli e di suggestioni. Ricordo la frequentissima presenza di Aldo Moro e di Lelio Basso, di La Pira e di Dossetti. Rammento anche che Togliatti, pur così preso dai gravosi incarichi di partito, cercava di non mancare (e del resto De Nicola, anche senza darlo a vedere, apprezzava certamente il gesto di chi accoglieva il suo invito. Nell'austero studio a palazzo Giustiniani). C'è in queste riunioni una 'storia segreta' della nascita della Costituzione? Non credo proprio; ma sono profondamente convinta che, all'atmosfera esaltante di quei mesi di lavori preparatori al ricco dibattito in plenaria della Costituente, Enrico De Nicola contribuì con acuta intelligenza e apertura, con misura e serenità, dando a tutti noi, spesso tanto più giovani, una lezione profonda di democrazia». In F. P. CASAVOLA, *Ritratti italiani. Individualità e civiltà nazionale tra XVIII e XXI secolo*, Napoli, 2010, p. 149.

²⁴ P.S. SALVADORI, *Linguaggi della pedagogia civile: i presidenti Enrico De Nicola e Luigi Einaudi nella costruzione della repubblica*, in G. ORSINA, M. RIDOLFI, *La repubblica del presidente. Istituzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, cit., p. 39 e ss.

²⁵ Come già si usava rivolgere appelli al re per chiederne l'intervento, si riprenderà la stessa prassi con i nuovi capi di stato. La tradizione ricomincia da subito con la presidenza De Nicola testimoniando la continuità di percezione nei confronti della nuova istituzione repubblicana da parte degli italiani. Cfr. T. BERTIOTTI, *Caro Presidente. Gli italiani scrivono al Quirinale (1946-1971)*, Firenze, 2016.

²⁶ Si veda in generale il dibattito in ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947*, cit., p. 326 e ss.

ra «abbastanza forte e spiccata». Ciò che erano venute meno erano piuttosto le «aureole vaghe» che circondavano il vecchio sovrano, incompatibili con il nuovo spirito democratico. Il vecchio pilone era così sostituito da uno nuovo. Il Presidente della Repubblica non era al vertice del Governo, ma si supponeva che avesse con esso rapporti «continuativi» perché «Governo in senso lato potrebbe riferirsi anche al Capo dello Stato»²⁷. Queste parole di Ruini esplicitavano un non detto. Se in effetti si poteva affermare, come Ruini fece, che già durante il periodo statutario la partecipazione al potere legislativo del sovrano era stata pressoché assente e che le previsioni attuali non facevano che confermare questo aspetto, diversa sembrava la questione delle scelte concrete di governo. Come durante tutto il periodo statutario il re aveva mantenuto la sua rilevanza, così anche il nuovo Presidente della Repubblica avrebbe potuto avere un ruolo nella definizione dell'indirizzo politico.

Le ambiguità comunque non erano destinate a sciogliersi. Egidio Tosato, sostenendo anche lui che la funzione del Presidente non dovesse essere solo rappresentativa, gli attribuiva il compito «di essere il grande regolatore del gioco costituzionale, di avere questa funzione neutra, di assicurare che tutti gli organi costituzionali dello Stato e, in particolare, il Governo e le Camere, funzionino secondo il piano costituzionale. Non è una funzione irrilevante, ma essenziale, che corrisponde a tutta la struttura vera e propria del Governo parlamentare»²⁸.

Ritornava qui ancora l'immagine sostenuta da Mortati di un potere mediatore che, in ultima istanza, avrebbe dovuto consentire e favorire la corrispondenza tra volontà popolare e funzionamento delle istituzioni democratiche²⁹. L'impressione di trovarsi quindi su un confine incerto è vivida. Il potere presidenziale appariva tutt'altro che secondario rispetto alla dinamica parlamentare³⁰. Lo stesso Tosato pertanto

²⁷ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947*, cit., pp. 1465-1268.

²⁸ ASSEMBLEA COSTITUENTE, *Seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947*, cit., p. 326 e ss.

²⁹ Cfr. P. RIDOLA, *Il Presidente della Repubblica nell'esperienza costituzionale italiana*, in P. CARUCCI (a cura di), *Il Quirinale dall'Unità d'Italia ai nostri giorni. I Re e i Presidenti della Repubblica*, Roma, 2011, p. 226.

³⁰ Ai tempi della presidenza Gronchi, Barile arriverà a scrivere che al Presidente della Repubblica spetta: «una quantità di poteri assai superiori a quelli del re, e soprattutto, a differenza di quelli, aventi un preciso contenuto sostanziale». Cfr. P. BARILE,

si affrettava, sempre in sede costituente, a rivedere le sue posizioni precedenti, sottolineando in particolare l'opportunità della scelta di escludere l'elezione popolare diretta³¹.

Negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, ebbe modo di esprimersi, come vedremo, tutto il carattere ancipite della figura del Presidente della Repubblica: un'«istituzione – secondo il giudizio di Paladin – eccedente il mondo giuridico e collocata, piuttosto, sul piano delle realtà prettamente politiche»³².

3. Il Presidente nella Repubblica dei partiti: da Einaudi a Leone

La presidenza Einaudi. A definire i contorni dell'istituzione contribuì Luigi Einaudi divenuto Presidente della Repubblica il 12 maggio 1948 con 512 voti su 872, imponendosi contro la candidatura del ministro degli Esteri Carlo Sforza, cui si opposero in particolare le sinistre che avevano sostenuto la rielezione di De Nicola. Come il suo predecessore, egli non aveva fatto mistero dei suoi orientamenti monarchici già in un articolo pubblicato il 24 maggio 1946 su *L'Opinione* dal titolo *Perché voterò per la monarchia*, ora però si disse pronto a svolgere le sue funzioni nel rispetto della nuova Costituzione repubblicana³³.

I poteri del Presidente della Repubblica, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1958, p. 356.

³¹ Nella precedente seduta del 5 settembre 1946 della Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, Egidio Tosato aveva proposto una sorta di mozione di sfiducia costruttiva per garantire la stabilità e l'efficienza della forma di governo parlamentare, affermando però che «ove tale inderogabile esigenza non potesse venire soddisfatta, esprimerebbe senz'altro la sua preferenza per una forma di governo presidenziale». Cfr. ASSEMBLEA COSTITUENTE, COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE, SECONDA SOTTOCOMMISSIONE, *Seduta di giovedì 5 settembre 1946*, p. 122.

³² L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XXXV, Milano, 1986, p. 236. Ma la dottrina costituzionalistica aveva cominciato da subito a discutere del ruolo disegnato dal dettato costituzionale e delle aspirazioni dei costituenti. Serio Galeotti per primo ricostruì nel 1949 il ruolo di garanzia e di controllo costituzionale. Cfr. S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949.

³³ L'articolo è molto interessante perché Einaudi ricostruisce i rischi della presenza di un Capo dello Stato che può trasformarsi in una forza di governo in grado di minacciare la democrazia. Auspica perciò la vittoria di una monarchia sul modello inglese: «una monarchia la quale nei giorni ordinari sia il simbolo rappresentativo dell'unità della patria e della concordia dei cittadini, circondata da una corte austera, i cui mem-

Nel discorso d'insediamento, rivolto il dovuto omaggio all'«imparzialità» con cui De Nicola aveva svolto il suo compito, dichiarò di aver dato «al nuovo regime repubblicano qualcosa di più di una mera adesione». Einaudi riconosceva che il passaggio alla Repubblica era avvenuto «in maniera legale», «pacifica», e offrendo «al mondo la prova che il nostro Paese era oramai maturo per la democrazia», che è lotta e discussione fra opinioni opposte e infine vittoria di una sulle altre. Il centro della nuova democrazia era il Parlamento, che Giustino Fortunato aveva difeso nel 1922 contro coloro che lo disprezzavano «perché in esso troppo si parlava». Ora, compito dell'assemblea e suo, in quanto tutore della Costituzione, era di far durare il sistema democratico: «quando a votare ed a deliberare sono chiamate non più ristrette minoranze di privilegiati, ma decine di milioni di cittadini tutti uguali dinnanzi alla legge». Al centro della nuova democrazia si collocava il suffragio universale e le regole della Costituzione avrebbero avuto il compito di evitarne le degenerazioni. Salvata «la indistruttibile unità nazionale dalle Alpi alla Sicilia», poteva iniziare la ricostruzione materiale dopo aver dimostrato sia l'intenzione di tornare «alle libere democratiche competizioni politiche», sia la «capacità a cooperare nei consessi nei quali si vuole ricostruire quell'Europa donde è venuta al mondo tanta luce di pensiero e umanità»³⁴.

Durante il mandato di Einaudi, tramontata ogni possibilità di maggioranza fondata sulla solidarietà antifascista, la forma di governo iniziò a funzionare secondo il modello parlamentare puro, almeno sino alla formazione del Governo Pella³⁵. Si costruì così un equilibrio di governo, fondato sul primato della Democrazia Cristiana e intorno alla *leadership* De Gasperi³⁶, ma anche sulla consonanza tra Einaudi, esponente dal Partito liberale, e l'esecutivo a guida democristiana³⁷.

bri siano scelti dal Re e dalla Regina sentito il parere conforme del primo ministro, ed adempia all'ufficio di tutrice della costituzione e di organo della volontà del popolo nei momenti supremi della vita della nazione, quando le altre forze politiche si dimostrano incapaci ad esprimere un governo stabile».

³⁴ *Discorso di insediamento (12 maggio 1948)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

³⁵ È questo il primo «governo tecnico» della storia repubblicana, formato per approvare solo la legge di bilancio.

³⁶ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, p. 51 e ss.

³⁷ Per Vittorio Gorresio Einaudi fu addirittura un «Presidente della maggioranza». Cfr. ID., *Il sesto Presidente*, Milano, 1972, pp. 83-84.

Molto spesso in passato si è parlato e scritto di una presidenza notarile e fuori dalla dialettica politica³⁸. In realtà, è oggi opinione concorde che Einaudi, evitando di esporsi pubblicamente e comunque in modo non impositivo³⁹, fece sentire in molte occasioni il suo peso sull'azione di governo, muovendosi sottotraccia⁴⁰, soprattutto in sede di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge. I suoi interventi avevano la forma di consigli, ammonimenti e pareri rivolti alla maggioranza, talvolta anche di indicazioni al governo, ma senza, ed è questo l'aspetto fondamentale almeno di questa presidenza, alimentare alcun legame di legittimazione diretta con l'opinione pubblica tale da mettere in dubbio la centralità del Parlamento⁴¹.

Se la prassi "occulta" contravenne, sin da questi primi momenti, all'immagine dell'organo *super partes*, che si fa sentire solo in casi particolari o eccezionali solo per favorire lo svolgimento dell'indirizzo politico di maggioranza, Einaudi instaurò anche forme di comunicazione istituzionale rinnovate dallo spirito repubblicano, volte ad alimentare invece l'immagine del «rappresentante dell'unità nazionale». Lo fece a partire dal messaggio di fine anno pronunciato per la prima volta nel 1949 e redatto secondo il modello delle *Considerazioni finali* del Governatore della Banca d'Italia, che lui stesso aveva introdotto quando aveva ricoperto quella carica tra il 1945 e il 1948. È, forse, questo discorso la fondamentale liturgia popolare di ogni presidenza, il momento in cui il capo dello Stato entra in contatto con gli italiani allo scopo di confermare il legame con

³⁸ Contro questa lettura si veda L. ELIA, *Governo (forme di)*, in Enciclopedia del diritto, Vol. XIX, Milano, 1985, p. 661.

³⁹ Si deve ricordare in proposito il volume dedicato alla sua presidenza dallo stesso Einaudi con cui egli testimoniò la sua particolare sensibilità democratica nel non voler tener occulti tutti i meccanismi di funzionamento del sistema democratico parlamentare e a mostrarne, seppure successivamente, le forme peculiari. Cfr. L. EINAUDI, *Lo scrittoio del Presidente 1949-1955*, Torino, 1956.

⁴⁰ In alcuni casi alcune leggi furono rinviate per violazione dell'art. 81. Mentre in occasione dell'approvazione della cosiddetta «Legge truffa», benché i vizi procedurali fossero sotto gli occhi di tutti, Einaudi preferì rinunciare al rinvio per non essere accusato di essersi schierato con l'opposizione.

⁴¹ Durante la sua presidenza Einaudi riuscì a imporre il superamento del limite previsto dall'art. 89 della controfirma del ministro «proponente», esercitando in autonomia il potere di rinvio e procedendo alla nomina di due senatori a vita. Proprio a partire da questo momento, almeno per alcuni atti presidenziali, la controfirma ministeriale inizierà a perdere il carattere di proposta governativa come nella precedente prassi statutaria, ma si limiterà a essere controllo di legittimità.

le istituzioni. Nel 1950 il discorso fu divulgato, per la prima volta, in un cinegiornale che disvelava anche la tecnica comunicativa cui si stava facendo ricorso. Cineprese, luci e attrezzature apparvero sullo schermo quasi a rimarcare la distanza dagli artifici propagandistici tipici del fascismo.

Il *leit motiv* dei messaggi presidenziali einaudiani sarà sempre quello del cammino storico di progresso dell'Italia che doveva essere ripreso dopo il fascismo. Non mancavano però talvolta riferimenti alla prospettiva europeista, che da Einaudi era messa in stretta relazione con l'accettazione della politica atlantica⁴², ritenuta premessa indispensabile per l'unificazione europea⁴³, anche se il Presidente evitò sempre di palesare posizioni che potessero apparire all'opinione pubblica come condizionamenti nei confronti della maggioranza di governo o occasioni di tensione con essa. Ciò che, in particolare, colpisce l'osservatore è il mutamento della prospettiva di potere verticale che aveva sempre caratterizzato i discorsi della Corona. Nei messaggi presidenziali è definitivamente archiviata l'immagine del popolo come massa indistinta che si pone sotto lo sguardo paterno del sovrano, per affermarne piuttosto il carattere di comunità di destino, di cui era ora parte lo stesso Presidente della Repubblica⁴⁴.

La presidenza Gronchi. Il 29 aprile 1955 il democristiano Giovanni Gronchi fu eletto Presidente della Repubblica al quarto scrutinio con 658 voti su 833⁴⁵. Con la sua presidenza l'ambivalenza dell'istituzione ebbe modo di emergere anche fuori dalle stanze del Quirinale, tanto

⁴² Rammentiamo qui che Il Patto Atlantico fu firmato il 4 aprile 1949. Da esso nacque la NATO con finalità difensive del blocco occidentale. Molto criticato allora per la erosione della indipendenza nazionale che implicava, sancì la supremazia americana e si pose da subito in tensione con le finalità di pace sancite dall'art. 11 Cost. Cfr. C. DE FIORES, *Il principio pacifista, la ratifica dei trattati internazionali e la questione della Nato*, cit. p. 7 e ss. Per una ricostruzione delle evoluzioni subite dalla NATO si rinvia a R. CALVANO, *Il ruolo della NATO nello sviluppo di una cooperazione europea*, in S. LA PORTA (a cura di), *NATO e Costituzione*, Milano, 2020, p. 48 e ss.

⁴³ Si vedano sul tema le osservazioni dello stesso Einaudi in: ID., *Sul tempo della ratifica della CED*, in *Lo scrittoio del Presidente*, cit., 1956, p. 89.

⁴⁴ P. S. SALVADORI, *Linguaggi della pedagogia civile...*, cit., p. 43 e ss.

⁴⁵ Rammentiamo qui che Einaudi al termine del suo mandato non celò il suo desiderio di una possibile rielezione confortato in questa aspirazione anche da sostegno di alcune forze politiche. Cfr. A. VIARENGO, *Luigi Einaudi*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Vol. I, cit., p. 149.

che si è spesso parlato di «presidenzialismo strisciante»⁴⁶. Giovanni Gronchi militava nelle fila della DC ed era già stato un esponente del Partito popolare, un antifascista militante e una figura eminente del sindacalismo cattolico.

Il voto avvenne in contesto politico completamente nuovo. La formula centrista era ormai in crisi. La distribuzione dei seggi tra le forze politiche aveva messo fine alla formula degasperiana. Gravi divergenze sulle possibili alleanze agitavano la Dc. Il sostegno all'elezione del nuovo Presidente della sinistra comunista e socialista era un segnale politico di rilievo, in parte bilanciato dal consenso ottenuto da una parte della destra monarchica e neofascista. Ciò diede luogo a una condizione inedita: il capo dello Stato era espressione di una maggioranza diversa da quella che reggeva l'esecutivo⁴⁷, rompendo la coerenza che aveva caratterizzato la presidenza Einaudi. Gronchi si sentì perciò palesemente chiamato a svolgere un ruolo attivo nella vita politica del paese⁴⁸. La conseguenza fu che la presidenza assunse «una colorazione fortemente "oppositiva" fino a proporsi come vera e propria istanza di delegittimazione della coalizione di governo»⁴⁹.

Sin dal discorso di insediamento fu evidente l'anelito programmatico, più adatto a un *leader* politico che a un'istituzione regolatrice. Gronchi sembrava già qui volersi accreditare come centro di legittimazione concorrente rispetto alla maggioranza di governo e, approfittando delle difficoltà che incontrava l'azione politica di quest'ultimo, per la prima volta, avviava il tentativo di instaurare un dialogo diretto con l'opinione pubblica⁵⁰. In questo passaggio storico la potenziale forza politica dell'istituzione cominciava a manifestarsi esteriormente e a strutturarsi con strategie ed obiettivi politici non coincidenti con quelli dei partiti.

Sul piano comunicativo Gronchi si mostrò molto attento nel co-

⁴⁶ A. GIACONE, *Gronchi, Segni e Saragat di fronte al gollismo*, in *La Repubblica del presidente*, cit., p. 225 e ss.

⁴⁷ Gronchi "quasi" accettò le dimissioni di cortesia del Presidente del Consiglio Selba, esponente della destra democristiana. Cfr. M. CECILI, *Le declinazioni assunte dalle crisi governative nella storia costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2018, parte III, pp. 22-23.

⁴⁸ F. D'ONOFRIO, *op. cit.*, p. 124.

⁴⁹ Così A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *op. cit.*, p. 73.

⁵⁰ «Una parola del presidente pesa sulla bilancia più di mille parole di ognuno di noi». Cfr. U. TERRACINI, *I poteri del presidente della repubblica*, in *Montecitorio*, n. 1-2/1964, p. 83.

struire un suo “stile” presidenziale. Sebbene la penetrazione dei *media* fosse di gran lunga inferiore a quella attuale, ne sfruttò le potenzialità per costruire consenso intorno al suo operato. Con l’occhio moderno di chi sa di rivolgersi anche a un pubblico di spettatori, oltre che di cittadini, durante il settennato curò l’immagine dell’istituzione con grande attenzione. Negli anni della sua presidenza si consolidò il protocollo e si prestò particolare cura alla teatralità stessa dell’istituzione. Lo stesso Quirinale fu oggetto di una ristrutturazione molto dispendiosa. Era uno stile diverso da quello di Einaudi, che era stato più dimesso, ma anche più conforme ai principi del regime parlamentare.

Come è ricordato spesso dalla dottrina, in questi anni gli interventi presidenziali crebbero in numero e incisività⁵¹. Aumentarono le interviste radiofoniche e televisive, oltreché i messaggi pubblici in cui il capo dello Stato faceva sentire la sua opinione. Tanto che si dovette dare una definizione del nuovo potere di esternazione che esondava oltre i limiti immaginati dal costituente⁵², invadendo spesso e volentieri lo spazio dell’indirizzo politico sia in politica interna, sia, soprattutto, in politica estera. Sulla scena internazionale, in particolare, Gronchi fece sentire il peso della sua carica, sino ad apparire più come il capo di un esecutivo che come il Presidente della Repubblica in un regime parlamentare⁵³. Einaudi, come abbiamo ricordato, sin dall’inizio del mandato, si era mostrato molto attento a ribadire, in accordo con la maggioranza democristiana, la collocazione entro il blocco occidentale come un’irrinunciabile condizione costituzionale anche in una prospettiva europeista. Gronchi, al contrario, apparve sin da subito critico verso la linea atlantista e cercò di costruire per l’Italia un ruolo autonomo tra i blocchi. I suoi interventi furono numerosi. Arrivò non solo a proporre la riunificazione delle due Germanie, ma anche a indicare obiettivi di politica estera in una lettera destinata al Presidente ameri-

⁵¹ Non indifferente a quanto avveniva in quel frangente storico, Barile allora scrisse che compito del capo dello Stato è controllare l’indirizzo di maggioranza e di «correggerlo per allinearlo all’attuazione dei fini costituzionali». «Ora, poiché controllare non è partecipare ad una funzione attiva, egli non è contitolare della funzione di indirizzo di maggioranza, ma lo è solo della funzione di indirizzo generale, per meglio esplicitare la quale, appunto, è chiamato a controllare l’attività della maggioranza». Cfr. P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., pp. 308-309.

⁵² V. G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (Appunti)*, in *Arch. Giur.*, n. 1-2/1957, p. 19 ss.

⁵³ Così A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 82.

cano Eisenhower, bloccata poi dal ministro degli Esteri e a porsi come mediatore con i paesi arabi dopo la crisi del canale di Suez. Questi tentativi presidenziali di mettere in discussione l'equilibrio internazionale fallirono⁵⁴, ma comunque l'apertura verso le istanze dei paesi decolonizzati e in generale la posizione *sui generis* dell'Italia nello scacchiere internazionale divennero parte integrante pure dell'attività diplomatica dei successivi presidenti, Segni e Saragat, che non a caso avevano in precedenza ricoperto il ruolo di ministri degli Esteri⁵⁵.

Sul fronte interno l'esercizio delle prerogative presidenziali da parte di Gronchi in materia legislativa fu invece particolarmente accorto. Solo tre furono i rinvii *ex art. 74 c.1*, anche se numerosi furono gli interventi per consigliare modifiche legislative *ex ante*. Riguardo ai suoi poteri in tema di formazione del governo, egli affermò anche il principio per cui il dovere del capo dello Stato non era solo incaricare un Presidente del Consiglio che potesse ottenere la fiducia delle Camere, ma anche sincerarsi che l'esecutivo corrispondesse alle esigenze del paese⁵⁶. Altra innovazione fu l'eliminazione del decreto formale d'incarico.

D'altro canto, Gronchi, proprio attraverso la sua azione svincolata dai partiti, si fece promotore attivo dell'attuazione della Costituzione, sia attraverso un ampio ricorso ai messaggi, sia attraverso vere e proprie ingerenze nell'azione del governo e nelle decisioni del Parlamento. Negli anni della sua presidenza trovarono attuazione istituzioni che segnarono il definitivo superamento della forma di governo parlamentare statutaria: la Corte costituzionale nel 1955, il Cnel nel 1957 e il Consiglio superiore della magistratura nel 1958⁵⁷.

⁵⁴ Per le opposizioni interne e, soprattutto, esterne come sembra testimoniare la misteriosa morte di Enrico Mattei nell'ottobre 1962. Cfr. M. GOTOR, *L'Italia nel Novecento. Dalla sconfitta di Adua alla vittoria di Amazon*, Torino, 2019, p. 212.

⁵⁵ L. EL HOUSSEI, *La funzione diplomatica della Presidenza della Repubblica verso l'Africa negli anni Sessanta*, in G. ORSINA, M. RIDOLFI (a cura di), *La Repubblica del presidente*, cit., p. 71 e ss.

⁵⁶ Cfr. A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., p. 80, pp. 87-88.

⁵⁷ Trovavano in qualche modo conferma nei fatti le parole di Piero Calamandrei, il quale all'indomani dell'elezione aveva definito il Presidente della Repubblica la *viva vox constitutionis*. Calamandrei commentava positivamente il discorso di insediamento pronunciato da Gronchi come espressione di «un'onesta ed energica volontà di raddrizzamento del timone costituzionale». Cfr. P. CALAMANDREI, *Viva vox constitutionis*, in *Il Ponte*, XI, n. 6, 1955, pp. 809-814.

Innanzitutto a questo indubbio attivismo presidenziale merita di essere citata la lettera privata scritta nel 1958 da Mario Bracci a Giovanni Gronchi in merito al ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica. Allora giudice della Corte, Bracci vi sosteneva una prospettiva istituzionale influenzata, secondo Leopoldo Elia, da una «certa iper-valutazione» dei poteri del Presidente della Repubblica⁵⁸. In realtà, rileggendola oggi, sembra volesse offrire, in quel momento storico, un'alternativa alle tentazioni presidenzialiste che, com'è noto, cominciavano a circolare in molti ambienti.

Muovendo da una valutazione negativa della capacità deliberativa del Parlamento in ragione della frammentazione dei partiti, Bracci individuava, come rimedio, proprio l'esercizio dei poteri del Presidente della Repubblica, che egli riteneva vastissimi sulla base del dettato costituzionale. A suo giudizio: «bisogna spostare il regime nei limiti consentiti dalla interpretazione della Costituzione, e per quanto sia politicamente possibile, dalla tradizionale prevalenza del Parlamento, spesso velleitaria, alla prevalenza del Presidente della Repubblica verso quel tipo originale di repubblica presidenziale, che è resa possibile dalla lettera e dallo spirito della Costituzione e che il corso degli avvenimenti rivelerà, plasmerà e renderà adeguata alle esigenze del paese». Sarebbe però inesatto ritenere che per Bracci il fulcro dell'indirizzo politico dovesse divenire il capo dello Stato. Piuttosto, le indicazioni del presidente avevano uno scopo ben preciso: «devono servire a definire e a rendere efficace una maggioranza incerta»⁵⁹.

Bracci tentava di indicare una strada costituzionalmente accettabile. Non è un mistero che Gronchi guardasse, con attenzione, a quanto stava avvenendo in Francia. Bracci però avvertiva Gronchi che l'esempio francese sarebbe potuto divenire «purtroppo una seducente attrattiva per la rozza conservazione italiana che non pensa tanto a un De Gaulle – che per grazia di Dio in Italia non c'è – quanto alla magica diavoleria d'una legge elettorale che sappia far scomparire nove comunisti su dieci». Occorreva pertanto servirsi di ogni strumento costituzionale a disposizione per mettere al sicuro le istituzioni democratiche. Tra queste, ovviamente, rientravano tanto la Corte costituzionale quanto

⁵⁸ L. ELIA, *La "lettera" di Mario Bracci a Giovanni Gronchi, Presidente della Repubblica*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, I, Milano, 2007, p. 270.

⁵⁹ Le citazioni della lettera di Bracci sono tratte dal contributo di L. ELIA, *op cit.*

soprattutto il Presidente della Repubblica. Questo era il suggerimento all'amico.

Anche il tentativo di Gronchi di porsi, in forma surrettizia, alla guida del sistema politico per contrastarne le spinte disgregatrici e dare attuazione a un programma di rinnovamento non ebbe fortuna. L'ultima sua iniziativa fu la nascita dell'esecutivo Tambroni, un "Governo del Presidente", slegato dalla volontà dei partiti e sostenuto dai voti del Msi e dei monarchici⁶⁰, che invece di rafforzare la svolta presidenziale minò il consenso nei confronti del Capo dello Stato presso l'opinione pubblica. La reazione dei partiti e anche popolare nei confronti della svolta a destra del centrismo non si fece attendere. Seguì una dura azione repressiva da parte delle forze dell'ordine, conclusa dalla richiesta delle dimissioni del Presidente del Consiglio da parte della direzione democristiana. Ciò determinò infine «l'esaurimento delle mire ambiziose del Presidente della Repubblica»⁶¹.

La presidenza Segni. Dopo Gronchi il 6 maggio 1962 fu eletto Antonio Segni al nono scrutinio con 443 voti su 842 con il sostegno del MSI e dei monarchici. La sua elezione era il risultato di una strategia messa in atto da Aldo Moro intenzionato a contrastare la rielezione di Gronchi sostenuta da Enrico Mattei e a rassicurare gli ambienti democristiani ostili all'apertura a sinistra⁶². Anche questo era un modo di confermare la valenza politica dell'istituto presidenziale. Segni rimase in carica solo due anni e mezzo. Fu il Primo Presidente a avviare la prassi della diretta televisiva nelle grandi occasioni istituzionali. Nel volgere di poco tempo Segni divenne una figura familiare per gli italiani che vedevano in lui la personificazione dello Stato.

Nel discorso d'insediamento Segni rivolgeva il consueto saluto ai suoi predecessori. Quindi si soffermava sulle nuove forme sovranazionali della vita internazionale: l'unità europea: «animata dalla volontà sempre più accentuata di superare le divisioni ed i contrasti attraverso i sistemi della libera discussione prima, e dei liberi accordi poi»; e la Co-

⁶⁰ Nel settennato vi fu anche un altro "governo del Presidente", con a capo Adone Zoli, personaggio non di spicco della DC, ritenuto, come poi Tambroni, malleabile.

⁶¹ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, p. 136. Cfr. anche C. PINELLI, *Giugno-luglio 1960. Cinquant'anni dopo. La rivolta democratica contro la destra*, in E. MONTALI (a cura di), *L'insurrezione legale. Italia, giugno-luglio 1960. La rivolta democratica contro il Governo Tambroni*, Roma, 2011.

⁶² M. GOTOR, *op. cit.*, p. 207.

munità atlantica: «una comunità di popoli il cui vincolo e la cui forza, più ancora che dai trattati che la istituiscono, sono dati dalla comune fede nella libertà, nella pace e nel progresso dei popoli». In questo contesto Segni quindi sottolineava come la solidarietà sociale avesse avuto modo di espandersi. Nell'ultima parte dava quindi una definizione del proprio ruolo. Non gli sarebbe spettato: «determinare gli indirizzi politici nella vita dello Stato, prerogativa del Governo della Repubblica e massimamente di questo libero Parlamento». «Ma a me, quale capo dello Stato, incombe, nell'esercizio delle mie funzioni, il dovere di tutelare l'osservanza della Costituzione e di operare affinché sia garantita nella forma e nello spirito dell'attività dello Stato, l'unità civile e morale della nazione italiana, una e indivisibile. Incombe a me il dovere, cioè, di vegliare sulla continuità ed unità di questa nostra Repubblica che è uno Stato di diritto, dotato di leggi giuste ed uguali per tutti»⁶³.

La presidenza Segni, dunque, sembrava voler inaugurare una prassi più sobria rispetto al passato, ma le aspettative andarono deluse. Anche la sua si rivelò estremamente attiva, in nome questa volta dell'atlantismo italiano di cui divenne il primo custode. Segni esercitò la sua influenza mediante un gran numero di lettere, note e contatti diretti ai partiti, con l'intenzione di ostacolare ogni apertura a sinistra. Solo nel dicembre 1963, dopo la breve parentesi dell'esecutivo monocoloro "balneare" guidato da Giovanni Leone, Aldo Moro riuscì a dare vita al primo governo di centro-sinistra con la partecipazione del PSI.

L'interventismo presidenziale non si limitò a ciò, ma si manifestò anche nell'invio del primo messaggio alle Camere, a norma dell'art. 87 Cost., con cui Segni sollevò alcuni problemi istituzionali in merito alle modalità di elezione della Corte costituzionale e alla necessità di introdurre la non immediata rieleggibilità del capo dello Stato e la conseguente soppressione del semestre bianco.

È un altro però l'episodio per cui Segni è passato alla storia. È l'incontro del 1964 con il generale Giovanni De Lorenzo, comandante generale dei carabinieri e per la vicenda del «Piano Solo»⁶⁴. Gli obiettivi del «tintinnio di sciabole», come ebbe a definirlo Pietro Nenni,

⁶³ *Discorso d'insediamento (11 maggio 1962)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

⁶⁴ A. GIACONE, *Il capo dello Stato nella «Repubblica dei partiti» (1946-1978)*, in M. RIDOLFI (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, 2014, p. 105.

non sono stati mai pienamente chiariti⁶⁵. Molti studiosi hanno successivamente tentato di ridimensionare la portata eversiva degli eventi, riducendola a un problema di ordine pubblico. Si può però ragionevolmente supporre che il colloquio tra Segni e De Lorenzo, cui seguì poi lo scontro con Saragat, in quel momento ministro degli Esteri, e il successivo malore presidenziale, fossero il segnale istituzionale di un desiderio di alcuni ambienti, non solo in Italia, di riorientare il regime parlamentare italiano puntando proprio sull'appoggio del capo dello Stato. Secondo i resoconti giornalistici, l'obiettivo del complotto era il tentativo estremo di ostacolare l'apertura a sinistra favorendo la nascita di un governo tecnocratico di emergenza⁶⁶. In ogni caso, la cura del generale De Lorenzo nel tenere informato Segni, oltre ad avere lo scopo di ottenerne il sostegno, soprattutto testimonia una volta di più la rilevanza politica che l'istituzione presidenziale aveva assunto nel quadro costituzionale e nei confronti del sistema politico.

La presidenza Saragat. La breve presidenza Segni rappresenta il paradigma dei possibili rischi sottesi all'interventismo del capo dello Stato. Fu il suo successore a segnare però una nuova fase dell'istituzione presidenziale. L'elezione di Saragat, illustre personalità dell'antifascismo, avvenne col largo consenso, anche delle sinistre, sia pure al ventiseiesimo scrutinio⁶⁷. Pure in questo caso, sin dal discorso d'insediamento emersero i caratteri di quello che sarà lo stile presidenziale. Come era possibile attendersi, Saragat dichiarò di voler esercitare il suo ruolo «al di sopra dei partiti» e di voler essere «un sereno moderatore dei contrasti che la vita del paese sprigiona come condizione del proprio sviluppo». Come già avevano fatto i suoi predecessori, avendo rassicurato gli alleati sulla collocazione internazionale dell'Italia, delineò un percorso di progresso individuando i grandi doveri della democrazia: la pace, il rafforzamento delle istituzioni, la giustizia sociale, lo sviluppo e i problemi del mondo del lavoro. Saragat indicò quindi quelle che secondo il suo giudizio erano le priorità nella realizzazione

⁶⁵ Dalla celebre inchiesta del settimanale L'Espresso del maggio 1967 dal titolo *Complotto al Quirinale. Segni e De Lorenzo preparavano un colpo di Stato*.

⁶⁶ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 216

⁶⁷ G. SCROCCU, *L'apprendistato repubblicano e la cultura socialista dello Stato: i presidenti Giuseppe Saragat e Sandro Pertini*, in *La Repubblica del presidente*, cit., p. 90.

degli obiettivi costituzionali, suggerendo una linea all'azione dei partiti di governo: casa, sanità e istruzione⁶⁸.

Con le sue parole Saragat introdusse inoltre nella retorica istituzionale un elemento nuovo rispetto ai suoi predecessori: il richiamo alla Resistenza⁶⁹. Si inaugurò in tal modo una nuova stagione della pedagogia istituzionale, ripresa dai successivi presidenti, che poneva l'esperienza della lotta di liberazione a fondamento del legame repubblicano. Le ragioni di questo recupero vanno ricondotte al nuovo clima democratico che si respirava nel paese dopo i fatti dell'estate del 1960. Saragat, sotto questo punto di vista, grazie anche alla sua biografia, era la persona giusta al posto giusto per recuperare consenso intorno alle istituzioni⁷⁰.

Sul piano politico la successione di Saragat a Segni aveva come fine di favorire un centrosinistra mitigato, contrastando ogni ipotesi di coinvolgimento dei comunisti, come auspicato dagli Stati Uniti⁷¹. Il nuovo Presidente della Repubblica, almeno sino all'esito deludente delle elezioni del 1968, si fece perciò promotore dell'unificazione socialista, indicando esplicitamente nella socialdemocrazia un'alternativa al modello comunista.

Nell'ultimo scorcio del suo mandato, tuttavia, innanzi al crescere delle proteste giovanili, l'attenzione dei discorsi presidenziali si rivolse soprattutto contro la violenza crescente che minacciava la stabilità del paese. Saragat non definiva infondate le rivendicazioni della piazza, ma, con i continui richiami alla legalità costituzionale, intravedeva come unica risposta possibile un'efficace azione di governo⁷². Nelle sue parole si avvertiva però anche la preoccupazione politica per il fallimento del centro sinistra come da lui immaginato e per eventuali aperture da parte della DC nei confronti dei comunisti, che non vedeva di buon occhio, perché avrebbero emarginato le forze socialiste di cui si sentiva espressione⁷³.

⁶⁸ Ivi, p. 94 e ss.

⁶⁹ Ivi, p. 91 e ss.

⁷⁰ *Discorso di insediamento (29 dicembre 1964)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

⁷¹ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 218.

⁷² Le proteste dei giovani e le mobilitazioni nelle fabbriche furono decisive nel condizionare l'azione di governo. I governi di centro-sinistra approvarono importanti riforme che si attendevano da anni: lo Statuto dei lavoratori, il referendum, le regioni, il divorzio e altre ancora.

⁷³ G. SCROCCU, *op. cit.*, p. 97 e ss.

Che la possibilità di torsioni nella forma di governo fosse ancora possibile con il favore della presidenza della Repubblica è stato sostenuto spesso. Nella sua ricostruzione storica Miguel Gotor ricorda come pochi giorni dopo la strage di piazza Fontana, il 23 dicembre 1969 il ministro degli Esteri Moro, abbia incontrato Saragat e che il colloquio sia stato molto animato. Moro era convinto che la pista anarchica accreditata dallo stesso Saragat fosse parte di un disegno per imprimere una svolta presidenzialista del sistema costituzionale. Al termine dell'incontro Moro, sempre secondo questa ricostruzione, avrebbe ottenuto la rinuncia allo scioglimento delle Camere in cambio del silenzio sulla matrice fascista della strage⁷⁴.

Ancora una volta il Presidente della Repubblica si dimostra qualcosa di più dell'istituzione regolatrice immaginato dai costituenti e piuttosto un attore incline a orientare l'indirizzo politico di maggioranza, sebbene senza i caratteri direttamente oppositivi nei confronti dei partiti come era avvenuto con Gronchi.

La presidenza Leone. Negli anni dei grandi movimenti collettivi, della crisi economica e del terrorismo tanto i partiti, quanto il mandato presidenziale furono sottoposti a una sfida durissima. Il successore di Saragat, Giovanni Leone fu eletto la vigilia di Natale del 1971 al diciassettesimo scrutinio con i voti della Dc, del Psdi, Pli e Pri e quelli determinanti del Msi. La sua candidatura prevalse nella Dc su quella di Aldo Moro, a seguito delle pressioni delle correnti critiche verso il centrosinistra e ostili ad ogni apertura ai comunisti⁷⁵. Personalmente Leone era una personalità estranea alle lotte di corrente nel suo partito, già presidente della Camera e, per ben due volte, chiamato a presiedere l'esecutivo in condizioni di stallo politico. Come i suoi predecessori, nel discorso d'insediamento, egli manifestò l'intenzione di tenersi al di fuori della lotta politica⁷⁶.

Alla sua presidenza risale il primo caso di esercizio del potere di scioglimento anticipato delle Camere nella storia repubblicana, avvenuto proprio dopo il fallimento di dare vita a un esecutivo monocolo-

⁷⁴ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 241 e ss.

⁷⁵ L'eventuale elezione di Aldo Moro avrebbe potuto favorire forse una sovrappoliticizzazione dell'istituzione allontanando la figura presidenziale dall'immagine del potere regolatore.

⁷⁶ *Discorso d'insediamento (29 dicembre 1971)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

re, sotto la guida di Giulio Andreotti⁷⁷. Dopo lungo tempo, le elezioni del 1972 consentirono la nascita di un governo appoggiato da una maggioranza di centro, la cui vita però fu molto breve. Dopo un anno, fu riproposta la formula di centro-sinistra, seguita agli accordi di Palazzo Giustiniani tra Aldo Moro e Amintore Fanfani. Innanzi a queste oscillazioni, Leone si mostrò sempre molto attento a mantenere una certa distanza e indipendenza dai partiti nell'esercizio delle prerogative costituzionali.

Nel generale clima di instabilità politica, il 15 ottobre 1975 Giovanni Leone decise di rivolgere un messaggio alle Camere. Era la seconda volta nella storia repubblicana dopo quello di Antonio Segni. In questa occasione il Presidente della Repubblica, rivendicando ancora una volta la sua funzione *super partes*, non offriva soluzioni di governo, ma indicava nell'attuazione della Costituzione la risposta ai problemi del paese. Oltre a ciò, auspicava di nuovo l'introduzione del divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, la riduzione del mandato a cinque anni e la soppressione del semestre bianco. Nonostante la richiesta del MSI, la conferenza dei capigruppo decise però di non procedere alla discussione. Non era certamente una manifestazione di sostegno nei confronti del Presidente della Repubblica. Seguirono un nuovo scioglimento anticipato, le elezioni del 20 giugno 1976, segnate dal sensibile incremento di consensi del Partito comunista e dall'indebolimento dell'area del centro sinistra, cui il sistema dei partiti rispose con due governi guidati da Giulio Andreotti, che avviavano una nuova stagione. L'esecutivo Andreotti III nacque grazie all'astensione del PCI, quello successivo addirittura con il suo appoggio "esterno". Tre giorni dopo l'entrata in carica del governo, Aldo Moro fu rapito dalle Brigate Rosse.

La presidenza Leone fu per molti aspetti un paradosso. Da un lato l'azione del Presidente sembrò collocarsi rigorosamente entro le coordinate del dettato costituzionale, dall'altro, tale condotta non lo tenne al sicuro da critiche rivoltegli indistintamente, sia da destra sia da sinistra, e che culminarono nell'accusa di coinvolgimento nel grande scandalo Lockheed che stava agitando tutta la classe politica di governo⁷⁸. Testimoniando l'importanza che stavano assumendo i *mass media* e l'uso che imparavano a farne le forze politiche, ebbe grande rilie-

⁷⁷ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 249.

⁷⁸ G. VECCHIO, *Leone Giovanni*, in S. CASSESE, G. GALASSO, A. MELLONI (a cura

vo pubblico un polemico *pamphlet* di Camilla Cederna, che denunciava gravi irregolarità commesse dal Presidente e dai suoi familiari⁷⁹. L'ostilità nei suoi confronti si espresse a questo punto con il rifiuto del ministro guardasigilli, Francesco Paolo Bonifacio, già presidente della Corte costituzionale, di accordare l'autorizzazione a procedere nei confronti dell'autrice per oltraggio al capo dello Stato e nel rifiuto unanime delle forze politiche di consentire a diramare tramite ANSA un'intervista di replica alle accuse. Il 15 giugno 1978 Leone, isolato, si risolse infine a comunicare in diretta televisiva le sue dimissioni, lasciando al presidente del Senato Fanfani la supplenza fino alle elezioni successive. Fu un momento quantomai delicato. Il rischio che l'impopolarità del presidente si risolvesse in delegittimazione dell'istituzione era elevato. Il rischio fu però dissipato dall'elezione di Sandro Pertini.

4. Il ruolo del Presidente nella crisi dei partiti: da Pertini a Scalfaro

La presidenza Pertini. Iniziava una fase nuova per la presidenza della Repubblica. L'uccisione di Aldo Moro, il terrorismo, i grandi scandali di corruzione, le difficoltà economiche e quelle politiche, che non erano meno gravi, configuravano un clima di forte delegittimazione del sistema politico che non fece che peggiorare negli anni successivi. La candidatura di Sandro Pertini, al momento Presidente della Camera, fu avanzata da Bettino Craxi, nuovo segretario socialista. Dopo lunghe trattative l'8 luglio 1978 il vecchio partigiano fu infine eletto con 832 voti al sedicesimo scrutinio. Sin dai primi momenti fu chiaro che compito principale del nuovo Presidente sarebbe stato ripristinare la fiducia nelle istituzioni e la coesione intorno ad esse⁸⁰. Che in quelle circostanze l'immagine del capo dello Stato mutasse era inevitabile: ancora una volta al carattere simbolico dell'istituzione si affiancò la personalità dell'uomo, la cui larga popolarità bilanciavano le difficoltà in cui si dibattevano i partiti.

Nel discorso d'insediamento Pertini ricordò, la sua formazione socialista, citò i nomi di Matteotti, Gobetti, Rosselli, don Minzoni e

di), *I presidenti della Repubblica. Il capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna 2018, p. 281.

⁷⁹ Cfr. M. GOTOR, *op. cit.*, p. 352.

⁸⁰ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, cit., pp. 227-228.

Gramsci, parlò di disarmo, insistette sulla necessità di opporre al terrorismo la solidarietà democratica e ricordò il valore del lavoro, tema che diventerà poi ricorrente nei suoi discorsi pubblici⁸¹. La partecipazione alla Resistenza divenne il tema a partire dal quale costruire l'immagine del "nonno d'Italia" con la pipa in bocca, dall'indubitabile moralità, ma non per questo debole nel suo ruolo paterno⁸². Nel giro di poco tempo la figura di Pertini fu colorata di una tinta carismatica del tutto inedita.

Fu determinante il rapporto coi *media*. Pertini fu forse la prima personalità politica che se ne servì massicciamente, divenendo una figura familiare per tutti gli italiani come mai era avvenuto per nessun Presidente della Repubblica. Tra i tanti episodi da ricordare, esemplifica il suo "stile" presidenziale l'inedita esternazione televisiva in occasione del terremoto in Irpinia del 1980, nel corso della quale rivolse una severa e scandalizzata reprimenda alla classe politica per i ritardi nei soccorsi⁸³. Per la prima volta un Presidente della Repubblica criticava apertamente il sistema politico rivolgendosi direttamente ai cittadini. Proprio con riguardo a questa particolare esternazione si può parlare nuovamente di una sorta di populismo presidenziale. Pertini divenne così un polo di legittimazione in concorrenza con i partiti, tra i quali pure non mancavano segnali di rinnovamento: dalla segreteria Craxi alla guida del PSI alla costituzione dei primi governi non più guidati da personalità espresse dalla Democrazia cristiana.

Pertini non si limitò però alle parole. Spesso travalicò in modo palese i confini istituzionali della carica, fino a intervenire nell'azione di governo, come in occasione della vertenza con i controllori di volo nel 1979. I casi sono numerosi, ma soprattutto segnalano un'evoluzione dell'istituzione presidenziale che troverà conferma con i successori⁸⁴. Fu in occasione della presidenza Pertini che si iniziò a scrivere di "go-

⁸¹ I suoi discorsi assunsero carattere spesso informale, condito di aneddoti personali e gesti umani, continuamente colti continuamente dalle telecamere, tanto da alimentare il favore dell'opinione pubblica nei suoi confronti.

⁸² G. SCROCCU, *op. cit.*, p. 94.

⁸³ Gli episodi sarebbero tanti: dall'appassionata partecipazione all'incidente di Vermicino, alla presenza alla finale dei mondiali di calcio del 1982, o ancora il viaggio a Padova per riportare a Roma la salma di Berlinguer.

⁸⁴ Da ultimo si può rammentare che in un'intervista rilasciata alla rete americana Nbc Pertini non escluse la possibilità di essere rieletto. Il tema della rielezione era in realtà ricorrente già allora. Su Pertini tra i partiti di sinistra vi era un'iniziale propensione alla sua rielezione.

verni del Presidente”⁸⁵ e di “doppia fiducia”⁸⁶. E fu pure in quegli anni che si cominciò a parlare apertamente di riforme istituzionali in senso presidenziale⁸⁷.

La presidenza Cossiga. Il 24 giugno 1985 ebbe luogo l’elezione al primo scrutinio del settimo Presidente, nella persona di Francesco Cossiga. Tutte le forze politiche conversero, per la prima volta nella storia, sulla figura indicata dal segretario della Dc De Mita. Si trattava del più giovane Presidente della storia repubblicana. Personalità ben diversa da Pertini, docente di diritto costituzionale, con una lunga esperienza ministeriale, già Presidente del Consiglio e Presidente del Senato, Cossiga apparve la persona adatta alla situazione. Lontano, a prima vista, dalle divisioni di corrente del suo partito, non sgradito al Pci per la sua partecipazione al governo di solidarietà nazionale presieduto da Andreotti in qualità di ministro dell’Interno, egli raccolse larghissimo consenso.

Per ben cinque anni avrebbe interpretato il ruolo presidenziale in maniera opposta a Pertini, cioè rigorosamente notarile⁸⁸. Il suo discorso d’insediamento rende appieno questa suo orientamento: nessuno slancio, nessuna inclinazione particolare, nessuno “stile” presidenziale. Cossiga, in effetti, si limitò a lungo a osservare da spettatore esterno il travaglio della politica. Fu con la caduta del muro di Berlino nel 1989 che si avviò la trasformazione dello “stile” presidenziale. Cossiga

⁸⁵ G. D’ORAZIO, *In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1983, p. 1182. Si veda anche sulla presidenza in generale G. D’ORAZIO, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia?*, Rimini, 1985.

⁸⁶ P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quaderni costituzionali*, II, n. 3, 1981, p. 580 e ss.

⁸⁷ È l’idea della “Grande riforma” sostenuta da Bettino Craxi che fu il punto di partenza delle successive proposte di trasformazione del regime parlamentare. Si veda G. ACQUAVIVA, L. COVATTA (a cura di), *La «grande riforma» di Craxi*, Venezia, 2010.

⁸⁸ L’unico momento in cui Cossiga sembrò manifestare una posizione più innovativa, ma a prima vista più per vezzo che per qualche ragione politica, è rappresentato dalla questione da lui sollevata nell’agosto del 1986 con una lettera al Presidente del Consiglio Bettino Craxi sul ruolo del Capo dello Stato nel caso di conferimento dei poteri di guerra all’esecutivo. A tale scopo fu istituita una commissione, presieduta dall’ex-presidente della Corte Livio Paladin, i cui lavori si concluderanno con la formulazione di un parere, allineato agli orientamenti consolidati, secondo cui il comando spetta al governo, mentre al Presidente è riconosciuto la funzione di garante. Conclusione, quest’ultima, accolta da Cossiga senza problemi. Cfr. O. LA ROCCA, *In caso di guerra o di crisi il comando a Palazzo Chigi*, in *La Repubblica*, 26/10/1988.

decise di togliersi, come ebbe a dire lui stesso in un'intervista, qualche «sassolino dalle scarpe».

Le sue esternazioni crebbero man mano di numero, finché il 2 ottobre 1990 Cossiga, consegnò in una lunga intervista al quotidiano inglese *The Independent* le sue considerazioni sulle trasformazioni occorse negli ultimi anni nel mondo e in Italia. Nessun presidente prima di lui si era spinto così in là. Salutando la caduta del Muro, ma anche «la caduta di un muro invisibile che era il muro di Milano, il muro di Bologna, il muro di Firenze o di Roma o di Napoli», Cossiga riteneva «finalmente possibile una unificazione della sinistra per consentire il superamento del carattere bloccato del nostro sistema democratico con l'introduzione di una vera alternanza». Alla domanda diretta su quale fosse il ruolo del Presidente della Repubblica Cossiga rispose che: «Esso si rassomiglia molto a quello di un monarca delle monarchie costituzionali. Solo che, a differenza delle monarchie costituzionali, il Presidente della Repubblica non è capo dell'Esecutivo. Questa identificazione fa sì che tutti i poteri del monarca siano recitati dal Governo. Io non sono capo dell'Esecutivo e quindi c'è una parte dei miei poteri, piccoli, che io esercito da me. Io sono un grande lettore di Bagehot: ho due copie dei suoi interi scritti, una nella mia biblioteca qui e una nella mia biblioteca a casa. C'è la famosa *British Constitution* da cui io ho fatto ricopiare, in bella calligrafia, una pagina quando parla del monarca inglese: “*the right to be informed, the right to advice, the right to warn*” (il diritto di essere informato, il diritto di consigliare, il diritto di ammonire). E questa è l'essenza. Poi naturalmente l'Ordinamento dà alcuni poteri specifici al Capo dello Stato, tra cui questo cosiddetto potere di esternazione e cioè quello di poter mandare messaggi al Parlamento, ma anche di poter fare discorsi, sempre non discostandosi da quello che è l'indirizzo politico del Governo, salvo ad assumersi la responsabilità di un conflitto con l'Esecutivo. Questo potere di esternazione, in alcuni momenti, fa grande impressione»⁸⁹.

Queste parole suscitarono non poche preoccupazioni tra le forze politiche. Furono intese come un tentativo di ottenere consenso per una sua possibile rielezione. Pochi giorni dopo, il Presidente del Consiglio Andreotti parlò alla Camera dei deputati dell'esistenza di

⁸⁹ Cfr M. CACIOLI (a cura di), *Discorsi e interventi del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga (1985-1992)*, Segretariato generale della presidenza della repubblica, Roma, 2018, p. 1070 e ss.

Gladio, una struttura paramilitare promossa dalla Cia da mobilitare in caso d'invasione da parte dell'Urss. Di essa Cossiga, sin dal 1966, aveva avuto la delega come sottosegretario della Difesa. Le rivelazioni crearono intorno a lui l'isolamento politico. Il Presidente si sentì attaccato e si persuase che la manovra era stata orchestrata da Andreotti per assicurarsi il sostegno del Pds, erede del Pci, alle elezioni presidenziali del 1992⁹⁰.

Le esternazioni presidenziali crebbero pertanto di intensità. Era sua dichiarata intenzione smuovere il sistema politico in piena crisi. Che Cossiga pensasse a una grande riforma di cui forse aspirava ad essere il regista è testimoniato dal messaggio fiume inviato alle Camere del 26 giugno 1991. Nel testo Cossiga sosteneva la necessità di un nuovo patto istituzionale in vista di una riforma della Costituzione. Le principali questioni da risolvere erano, a suo parere, la forma di governo, il sistema elettorale, le autonomie, l'ordine giudiziario, i nuovi diritti di cittadinanza e gli strumenti di finanza pubblica. La reazione delle forze politiche fu il silenzio, che fece alzare ulteriormente il tono degli interventi di Cossiga⁹¹. Il culmine fu raggiunto con il breve e disperato messaggio di fine anno del 1991.⁹² Il Pds chiese la messa in stato di accusa del capo dello Stato *ex art. 90 Cost*, per la prima volta nella storia. Ma due mesi prima della scadenza del mandato, proprio nell'Anniversario della Liberazione, Cossiga si dimise, di nuovo in modo clamoroso, con un messaggio televisivo. Il gesto giunse dopo i risultati delle elezioni del 1992, che furono interpretate come una sconfessione del sistema dei partiti tradizionale. La Lega di Umberto Bossi aveva superato l'8 per cento dei consensi, esprimendo il malcontento diffuso delle regioni settentrionali, che minava il principio stesso dell'unità nazionale⁹³.

Le ragioni del cambiamento nei comportamenti di Francesco Cossiga sono state oggetto di accese discussioni, ma il dato principale è la sovraesposizione politica e mediatica dell'istituzione, che revocò in

⁹⁰ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 420.

⁹¹ Tra le poche reazioni va certo ricordata quella di Leopoldo Elia. Cfr. L. ELIA, *Il metodo delle riforme costituzionali: a proposito del messaggio del Presidente Cossiga*, in L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 403 e ss.

⁹² Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Corriere giuridico*, n. 7/1991, p. 709 e ss.; V. ONIDA, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1992, pp. 183-184.

⁹³ M. GOTOR, *op. cit.*, pp. 419-420.

dubbio le conclusioni raggiunte dalla dottrina in merito alla sua posizione nella forma di governo parlamentare. Il potere di esternazione, teorizzato e ritenuto legittimo dai costituzionalisti, si era trasformato in uno strumento di contrapposizione, che non aveva però più i toni paternalistici e dopotutto accettabili dei discorsi di Pertini. Fu a tutti chiaro che, a partire da quel momento, la figura del Presidente della Repubblica non sarebbe più stata la stessa.

La presidenza Scalfaro. Oscar Luigi Scalfaro fu eletto Presidente della Repubblica il 25 maggio 1992, un altro democristiano, ancor più estraneo del suo predecessore alla lotta tra le correnti della Dc. La sua elezione, al contrario della precedente, non fu pacifica e avvenne in circostanze drammatiche: dopo che la strage di Capaci del 23 maggio aveva fatto definitivamente tramontare la candidatura di Andreotti e l'idea di un ritorno di Craxi alla presidenza del Consiglio. La candidatura fu avanzata a sorpresa da Marco Pannella e l'elezione avvenne al sedicesimo scrutinio, con i voti di Dc, Psdi, Psi, Pri, Pds, Verdi, Radicali e Rete⁹⁴.

Membro dell'Assemblea costituente e deputato ininterrottamente dal 1948 al 1992, cattolico intransigente e anticomunista indisponibile alle aperture verso la sinistra, Scalfaro era al momento presidente della Camera, segnalatosi per la rigorosa difesa delle prerogative del Parlamento. Divenuto Presidente assunse progressivamente la veste di difensore della Costituzione innanzi alla crisi profonda del sistema politico⁹⁵. Il suo mandato attraversò due delle stagioni più difficili della storia repubblicana. La prima segnata dagli scandali di Mani pulite, la seconda dal tracollo, alle elezioni del 1994 del vecchio sistema dei partiti e dall'instaurazione, grazie al successo di Berlusconi e di Forza Italia, di una dialettica radicalmente diversa tra le forze politiche.

Lo "stile" del Presidente è ancora una volta annunciato dal discorso d'insediamento. A differenza dei suoi predecessori, Scalfaro faceva più volte riferimento alla sua fede religiosa, contestualmente recitando un «atto di devozione» nei confronti del Parlamento da cui derivava il suo potere: «Sarà mio dovere stare in fedele ascolto del Parlamento, che è al vertice della costruzione costituzionale della Repubblica, e che io amo profondamente, ed è il legittimo doveroso, unico destinatario

⁹⁴ *Ivi*, p. 432.

⁹⁵ M. IMPAGLIAZZO, *Religione civile e fede religiosa: Oscar Luigi Scalfaro e il suo settennato*, in *La Repubblica del Presidente*, cit., p. 103 e ss.

del dialogo con il Capo dello Stato». Tra i temi affrontati nel discorso spicca, oltre il richiamo alle riforme, la questione morale⁹⁶.

Il rigore morale sarà il tratto su cui Scalfaro costruirà la sua immagine negli anni drammatici in cui le indagini di Tangentopoli flagelleranno il sistema politico⁹⁷. Nel 1993 si rifiuterà addirittura di firmare il decreto-legge predisposto dal ministro della Giustizia Conso e deliberato dal Governo Amato, che prevedeva la depenalizzazione del finanziamento pubblico ai partiti⁹⁸. E nel 1994 opporrà il suo veto alla nomina di Cesare Previti a ministro della giustizia nel primo Governo Berlusconi.

La mediatizzazione era ormai divenuta una costante nell'esercizio della carica. E Scalfaro ne farà ampio uso. Il Presidente della Repubblica sarà oggetto anche di duri attacchi e si difenderà pubblicamente. «Non ci sto» furono le parole pronunciate innanzi ai microfoni della RAI il 3 novembre 1993 per replicare alle insinuazioni del direttore del SISDE Riccardo Malpica. Nell'ambito di un'inchiesta sui fondi dei servizi segreti servizio Malpica aveva infatti affermato che i fondi erano a disposizione del Ministero dell'Interno, e quindi anche di Scalfaro negli anni '80. Il capo dello Stato aveva reagito denunciando la carica delegittimante di queste dichiarazioni in un messaggio televisivo agli italiani, trasmesso in tarda serata, a reti unificate per denunciare questo «tentativo di lenta distruzione dello Stato» in continuità con la strategia delle bombe: «Mio dovere primario è di non darla vinta a chi lavora allo sfascio»⁹⁹.

La difesa delle istituzioni, a cominciare dal Parlamento, e quella della Costituzione, sono elementi inseparabili come ebbe a dire pubblicamente in diverse occasioni. Sarà per ossequio al testo costituzionale, e non in risposta alle pressioni della politica, che Scalfaro deciderà pertanto di procedere pertanto allo scioglimento nel 1994¹⁰⁰. Con lo stesso

⁹⁶ *Discorso d'insediamento (28 maggio 1992)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

⁹⁷ M. IMPAGLIAZZO, *op. cit.*, p. 111.

⁹⁸ Nel discorso di fine anno del 1992 era stato chiaro: «Che chi è incappato nel Codice penale debba pagare è tema che non tollera incertezze né tollera colpi di spugna: ma che siamo chiamati tutti a serenità di giudizio è problema di morale umana», consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

⁹⁹ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 425.

¹⁰⁰ Ricordiamo che in occasione di questo scioglimento Scalfaro inviò una lettera ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato con la quale ne illustrava le ragioni richiamando tre circostanze decisive: il referendum del 18 aprile sulla legge elettorale

spirito si opporrà alle richieste di scioglimento anticipato avanzate da Silvio Berlusconi, quando naufragò la prima esperienza di governo del centro destra aprendo la strada formazione del Governo Dini, un altro esecutivo tecnico. Sarà ancora, grazie al suo intervento, che le dimissioni del Governo Prodi, per la prima volta nella storia repubblicana, faranno seguito a un voto di sfiducia.

Nel tempo Scalfaro darà anche una originale declinazione del ruolo presidenziale. Le esternazioni crebbero notevolmente rispetto al passato. Non furono risparmiate prese di posizione, polemiche pubbliche e scontri aperti con i *leader* di partito. Scalfaro contrastò ogni deriva populista¹⁰¹, difendendo le ragioni della Costituzione. Per primo, rese la presidenza un vero e proprio contropotere, una salvaguardia contro le derive centrifughe di un sistema politico di cui larghe componenti si mostravano recalcitrante nei confronti del testo costituzionale¹⁰².

Che si sarebbe tornati a una forma di dualismo fu presto chiaro¹⁰³. A maggio del 1993 nacque un esecutivo tecnico che funzionò per un anno grazie all'astensione del Pds. Si trattava questa volta di un "Go-

e la conseguente approvazione di una nuova normativa, i risultati delle elezioni amministrative di giugno e novembre, nonché gli scandali giudiziari. Un'altra lettera fu indirizzata al Presidente del Consiglio Ciampi per definire la questione dei poteri di un governo non sfiduciato in presenza di camere sciolte. Con essa Scalfaro riconosceva la pienezza delle funzioni dell'esecutivo e spiegava così le ragioni del rifiuto delle dimissioni. Si veda per la ricostruzione di questa vicenda R. VIRIGLIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2000, pp. 222-236; C. DE FIORES, *La travagliata fine dell'XI legislatura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/1994, p. 1479 e ss.

¹⁰¹ Berlusconi sin dall'inizio della sua carriera politica si dichiarava estraneo alle logiche di palazzo e rivendicava un rapporto diretto con il popolo. Per lui, la designazione del Presidente del Consiglio non era il risultato di una mediazione tra forze politiche, ma una scelta popolare diretta. Contro questa logica Scalfaro si oppose tenacemente.

¹⁰² Gustavo Zagrebelsky ha negato in un'intervista ogni parallelismo con la presidenza Pertini: «Le picconate avevano un significato completamente diverso. Cossiga agiva contro il Parlamento. Con le sue esternazioni evocava per la prima volta un circuito fiduciario che lo univa alla "gente", sostenendo che questo circuito era più genuino di quello che si esprimeva con le elezioni politiche tradizionali. Scalfaro, al contrario, interviene per riattivare i meccanismi della Costituzione vigente, della "vecchia" Costituzione come la chiama Colletti». Cfr. R. CHIABERGE, *Zagrebelsky: Cossiga attaccava il Parlamento, Scalfaro lo difende*, in *La Repubblica*, 30 giugno 1995.

¹⁰³ Una reazione a questo tipo di deriva è la ricostruzione dei poteri presidenziali in M. LUCIANI, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia costituzionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997 p. 12.

verno del Presidente”, guidato per la prima volta da un non parlamentare, Carlo Azelio Ciampi, al momento governatore della Banca d’Italia, con il compito preciso di sostituirsi alla politica parlamentare¹⁰⁴. La soluzione apparve necessaria sia dopo la delegittimazione provocata dalla vicenda Tangentopoli, sia soprattutto in vista del risanamento finanziario necessario all’adesione alla moneta unica. Con la nascita del Governo Ciampi si introduceva però un tarlo che negli anni sarebbe cresciuto, per divenire il carattere proprio anche di altri Governi tecnici: il Presidente della Repubblica si ergeva a garante di fronte alle istanze sovranazionali ed europee in special modo, anche in contrasto con la classe politica¹⁰⁵.

5. I Presidenti nel nuovo ambiente maggioritario: da Ciampi a Mattarella

La presidenza Ciampi. Con l’elezione di Carlo Azeglio Ciampi per la Presidenza della Repubblica iniziava una terza stagione. Ciampi è stato il primo Presidente eletto in un contesto elettorale bipolare. Con la sua ascesa al Colle l’esposizione mediatica diventava enorme. Basta andare sul sito del Quirinale e confrontare il numero, pur considerevole, degli interventi pubblici di Ciampi con quello dei predecessori.

L’elezione di Ciampi avveniva, per la seconda volta dopo Cossiga, al primo scrutinio, con 707 voti favorevoli, in un contesto sorprendentemente pacifico. Erano contrari solamente la Lega e Rifondazione comunista. La candidatura era voluta soprattutto dal centro sinistra, ma ottenne ampi consensi anche a destra. Erano fuori discussione il prestigio dell’ex-governatore, la stima di cui godeva negli ambienti europei e i meriti per l’ingresso dell’Italia nell’euro¹⁰⁶. In generale gli erano ri-

¹⁰⁴ C. MAINARDIS, *Il ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1997, p. 2822 e ss.

¹⁰⁵ Tutte situazioni che assumono sempre lo stesso carattere paradossale per cui la deriva di governo tecnocratica, favorita dal Presidente della Repubblica, supremo potere moderatore dello Stato, finisce sempre per pesare elettoralmente su chi vota la fiducia, favorendo derive populiste di contrapposizione alle élite politiche. Questo è avvenuto nel 1994 e poi di nuovo dopo il Governo Monti.

¹⁰⁶ M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica tra diritto e storia (19 settembre 2007)*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*.

conosciute grandi competenze economiche, segno di una collocazione fuori dalle logiche di parte e di partito e preziose per il paese. Già in passato queste doti lo avevano portato alla guida del governo, ora lo rendevano adatto al compito di «traghetare» il regime democratico verso una matura democrazia dell'alternanza, come ebbe a dire Walter Veltroni, definendolo «il candidato d'Italia»¹⁰⁷.

Alcune parti politiche verosimilmente si aspettavano una correzione della pratica presidenziale degli ultimi tre mandati. Il compito di rappresentante dell'unità andava esercitato senza protagonismi riducendo gli spazi d'intervento politico del capo dello Stato, meno ammissibili in un maturo assetto bipolare, mentre il centro della forma di governo sarebbe divenuto il Presidente del Consiglio¹⁰⁸. In coerenza con queste premesse il discorso d'insediamento di Ciampi celebrava l'«unità nazionale», matrice di quella «convergenza costituzionale» che aveva portato alla sua elezione. Per il nuovo presidente l'unità nazionale doveva essere il principio guida per il rafforzamento del sistema politico e del sistema economico¹⁰⁹.

Durante il settennato, l'impegno di Ciampi per l'identità nazionale divenne in realtà il contraltare della frammentazione e conflittualità degli schieramenti politici. Si aggravava la discutibile propensione a adottare delle riforme costituzionali a maggioranza: prima la modifica del Titolo V voluta dal centro sinistra nel 2001 e poi la riforma del centrodestra volta a ridefinire la forma di governo e introdurre quello che Leopoldo Elia chiamava il «premierato assoluto»¹¹⁰. Si osserva una diffusa tendenza a una interpretazione della sovranità popolare in chiave plebiscitaria che trovava la sua sintesi nella figura di Berlusconi, impegnato ad affermare di continuo il suo rapporto diretto con l'opinione pubblica e a utilizzare spregiudicatamente i *mass media*¹¹¹.

In risposta a tutto ciò l'elemento dominante dei messaggi presidenziali è stata il rispetto e la memoria della patria. Agli italiani Ciampi si

¹⁰⁷ A. SPIRI, *Carlo Azeglio Ciampi: la pedagogia civile repubblicana e il nuovo patriottismo europeo*, in *La Repubblica del presidente*, cit., p. 121.

¹⁰⁸ Così anche la dottrina. Cfr. E. CHELI, *Il presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, spec. pp. 310 ss.

¹⁰⁹ *Discorso d'insediamento (18 maggio 1999)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹¹⁰ L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005.

¹¹¹ M. MANETTI, *op. cit.*

proponeva come colui che era incaricato di tenere unito il paese in una grande narrazione civile, che ricordasse le tappe fondamentali della sua storia, i momenti alti dopo i momenti bassi, in un grande sforzo di pacificazione nazionale¹¹². Nel corso del settennato il Presidente non si limitò però a quest'azione di carattere retorico¹¹³. Interveneva nell'attività legislativa, sia in sede di discussione delle leggi, sia esercitando il potere di rinvio¹¹⁴. Con riguardo alla sua presidenza si inizia a parlare di una vera e propria «pedagogia presidenziale» nei confronti del Parlamento e soprattutto dell'esecutivo¹¹⁵. Certo, tutti gli interventi appaiono ispirati dall'intenzione di favorire la transizione di cui Ciampi si sentiva incaricato, ma è anche vero che la sua azione si tramutava spesso in qualcosa di più che una semplice *moral suasion* – secondo l'espressione da lui stesso utilizzata per la prima volta – riconducibile all'autorevolezza dell'organo.

Forte di grande consenso popolare, testimoniato puntualmente dai sondaggi, il capo dello Stato faceva dunque leva sul dualismo irrisolto della forma di governo parlamentare, divenendo un vero e proprio potere antagonista. Risale a questo periodo il ricorso alle promulgazioni “motivate”, prive di efficacia giuridica vincolante, ma che comunque segnalavano la crescente personalizzazione del ruolo presidenziale¹¹⁶.

In questo periodo si manifestavano pure pressioni di componenti organizzate dell'opinione pubblica e di esponenti dei partiti d'oppo-

¹¹² Da Ciampi giunse l'impulso ad approvare la legge n. 336 del 20 novembre 2000 che ripristinava il 2 giugno la Festa della Repubblica, ma non solo altri riti repubblicani furono rinverdi nella speranza di svenire il clima politico. Ciampi si attirò anche delle critiche per aver troppo stemperato il valore dell'antifascismo. Cfr. C. DE FIORES, *Partiti politici e Costituzione. Brevi riflessioni sul decennio*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004.

¹¹³ Oltre ad alcune pratiche risalenti che permangono e che rimangono in una certa misura riservate. Così il Capo dello Stato imponeva Renato Ruggiero come ministro degli Esteri e impediva la candidatura a ministro della Giustizia di Maroni e di Bossi.

¹¹⁴ In questi anni ricorrono diversi casi di rinvio che non sono riconducibili alla “manifesta incostituzionalità”. C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 207 e ss.

¹¹⁵ A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3/2004, p. 196.

¹¹⁶ L'intervento in sede di promulgazione da parte del capo dello Stato non è una novità. La grande differenza che si registra a partire da questo periodo è la pubblicità che viene data a queste comunicazioni. Cfr. A. BURATTI, «Preferirei di no». *Rinvii, dinieghi e osservazioni presidenziali nelle carte dell'Archivio storico del Quirinale*, in *Diritto e società*, n. 2/2014, p. 196 e ss.

sizione volte ad ottenere l'intervento del capo dello Stato contro le iniziative dell'esecutivo Berlusconi. Ciò, stranamente, non suscitava preoccupazione per lo stato del regime parlamentare, anzi incontrava il plauso dei suoi difensori¹¹⁷. Ben presto si delineava pertanto una situazione anomala nel quadro parlamentare, dove al Presidente del Consiglio, che rivendicava una legittimazione popolare diretta, il capo dello Stato implicitamente opponeva il suo legame con i cittadini.

Rappresentativa del progressivo accrescimento del carattere oppositivo della presidenza della Repubblica è la vicenda della grazia a Ovidio Bompressi, che vedeva il Presidente imporre la propria interpretazione del potere di cui all'art. 87. La storia è nota: il ministro della Giustizia Castelli rivendicava che all'esecutivo spettasse valutare l'opportunità politica dell'atto. Ciampi, malgrado i precedenti non fossero concordi, sollevava allora un conflitto di attribuzioni in merito al quale la Corte costituzionale gli dava, infine, ragione con la sent. n. 200/2006¹¹⁸.

L'argine posto dal Presidente nei confronti della politica operava però soprattutto nell'ambito della politica estera, ove, come sappiamo, i capi di Stato tradizionalmente rivendicano una qualche competenza. Qui la voce di Ciampi si faceva sentire come mai in passato, nemmeno ai tempi di Gronchi che pure aveva provato a promuovere una propria linea politica. È un'azione si avvertirà in occasione della partecipazione italiana alla guerra in Iraq. Allora, in qualità di Presidente del Consiglio supremo di Difesa, farà prevalere la sua linea nella definizione della strategia italiana¹¹⁹. Ma soprattutto Ciampi si è fatto paladino della causa europeista, trasformandosi nell'interlocutore di riferimento per altri paesi membri¹²⁰. L'europeismo è divenuto da allora, ben oltre il dettato costituzionale, un'opzione non negoziabile opposta al manifestarsi nel paese di tendenze euroscettiche¹²¹.

¹¹⁷ M. GIANNINI, *La Repubblica nell'era della coabitazione*, in *La Repubblica*, 2 gennaio 2003.

¹¹⁸ È interessante in merito al tema della controfirma il passaggio da ministro "proponente" a ministro "competente", Sul punto si trova cenno all'ambiguità del dibattito in Assemblea costituente in P. ARMAROLI, *Grazia a Sofri? Un intrigo internazionale*, Soveria Mannelli, 2006, pp. 114-115.

¹¹⁹ F. NIGLIA, *Il "vincolo presidenziale" alla politica europea da Maastricht a oggi. Italia e Germania a confronto*, in *La Repubblica del presidente*, cit., p. 195.

¹²⁰ Già con Scalfaro la presidenza aveva svolto un ruolo importante nel rammentare gli obblighi europei, ma non si era spinta così in là.

¹²¹ Si può osservare che anche l'atlantismo era stato in passato parte della retorica

Alla fine del mandato di Ciampi la presidenza della Repubblica era divenuto uno snodo della politica italiana molto più importante di quanto non ci si sarebbe aspettati all'inizio. Non si può tuttavia sostenere vi sia stata rottura costituzionale. Malgrado i significati a volte anche antipolitici che sono stati attribuiti dalla polemica giornalistica ad alcuni suoi atti, Ciampi ha solo attivato il dualismo intrinseco della forma di governo parlamentare. Quasi a suggellare il mutamento, pochi mesi prima del termine del mandato giungerà la nomina a senatore a vita di Giorgio Napolitano: era un'indicazione di voto agli elettori del prossimo capo dello Stato?

La presidenza Napolitano. Il 10 maggio del 2006 al Colle saliva proprio Giorgio Napolitano. Era una personalità ben diversa dal suo predecessore. Parlamentare di lunghissimo corso, dirigente di primissimo piano del PCI, europarlamentare, sostenitore della svolta della Bologna, aveva ricoperto numerosi incarichi istituzionali, tra cui quello di Presidente della Camera dei deputati e di ministro degli Interni. L'elezione stavolta si svolse in un clima più travagliato, segnato da un esito elettorale che non consegnava al centro sinistra una maggioranza certa al Senato e alla vigilia della costituzione del secondo governo Prodi, Al quarto scrutinio con 543 voti favorevoli Napolitano veniva eletto, ma senza l'ampio consenso di cui aveva goduto Ciampi¹²². Appariva un Presidente coerente con la nuova maggioranza di centro sinistra, che

presidenziale. Allora però la scelta era comunque il prodotto di una politica costituzionale di forze di maggioranza che non la misero mai in discussione. Solo Gronchi tentò di imporre una sua personale linea di equidistanza tra i blocchi incontrando però fortissime resistenze politiche.

¹²² Con una intervista di Giuliano Ferrara su *Il Foglio* dal titolo «*La guerra è finita. O no?*» (6/5/2006) Piero Fassino proponeva addirittura un singolare manifesto presidenziale che suscitò grandi polemiche nella sinistra: «Non siamo una Repubblica presidenziale, né lo dobbiamo diventare. Ma è essenziale che il prossimo presidente svolga un ruolo di garanzia e di coesione che contribuisca ad un clima nuovo e ad aprire una nuova stagione nella vita delle istituzioni della Repubblica». Fassino indicava quattro punti fondamentali. Primo: «L'assicurazione che se il governo di Prodi dovesse entrare in crisi si tornerà a votare, in base al principio tipico delle democrazie dell'alternanza». Secondo: «Da capo del Csm, un presidente che eserciti la funzione di garanzia operando – come ha fatto Ciampi – per evitare ogni possibile cortocircuito tra giustizia e politica». Terzo: «Sulle grandi scelte di politica estera un presidente che favorisca la massima intesa possibile». Quarto: «All'indomani del referendum che – come noi auspichiamo – boccherà la revisione costituzionale della destra, si riprenda un confronto tra le forze politiche sulle istituzioni che consenta di portare a conclusione una transizione istituzionale da troppi anni incompiuta».

nel giro di pochi mesi aveva occupato le principali cariche istituzionali: Romano Prodi alla presidenza del Consiglio, l'ex segretario del Ppi, Franco Marini, alla presidenza del senato, il segretario di Rifondazione comunista, Fausto Bertinotti, alla presidenza della Camera¹²³.

Nel discorso d'insediamento il nuovo Presidente si adoperò per svelenire i contrasti tra le forze politiche e ripropose molti temi ormai ricorrenti nel lessico presidenziale¹²⁴: le istituzioni repubblicane, in particolare il Parlamento, ma anche le riforme istituzionali, le istituzioni internazionali, l'obiettivo europeista e gli impegni di politica internazionale dell'Italia; la lotta al terrorismo, il Medio Oriente; l'identità nazionale e la memoria condivisa che hanno espressione nei valori della Costituzione; il sistema produttivo, il rilancio dell'economia e la giustizia sociale; la giustizia nelle sue diverse articolazioni. Infine: la responsabilità del Presidente della Repubblica in quanto rappresentante dell'unità nazionale¹²⁵.

Il discorso era decisamente più lungo di quello di Ciampi, ma il contesto si era molto complicato. L'auspicata maturazione del sistema politico non era avvenuta. Le maggiori preoccupazioni di Napolitano erano rivolte al carattere conflittuale della politica italiana, riflesso di una contrapposizione manichea tra i diversi schieramenti¹²⁶. Occorreva, secondo il Presidente, un impegno comune verso la concordia, la pacificazione e l'integrazione¹²⁷.

Tenuto conto del precedente Ciampi, quale era comunque il posto del Presidente della Repubblica nella forma di governo? Napolitano si affrettava a precisarlo in una intervista rilasciata pochi giorni dopo facendo riferimento al modello d'oltralpe: «I poteri (del Presidente) sono diversi in Francia e in Italia. Da noi, un Presidente non può dettare scelte politiche. Soltanto dare un impulso, orientamenti molto genera-

¹²³ M. GOTOR, *op. cit.*, p. 470.

¹²⁴ Segno dei tempi e delle difficoltà dell'elezione è che il discorso fosse particolarmente lungo, secondo solo a quello di Cossiga, decisamente più di quello di Ciampi, quasi il doppio.

¹²⁵ In generale si osserva che i lemmi utilizzati si concentrano sul ruolo del Presidente quale garante e moderatore dei conflitti. Cfr. M. A. CORTELAZZO, A. TUZZI, *Il discorso di insediamento del Presidente Giorgio Napolitano, Lessico e retorica*, in *LId'O. Lingua italiana d'oggi*, n. 3/2006, pp. 125-38.

¹²⁶ S. GRIMALDI, *L'Italia nella narrazione del Presidente Napolitano*, in *Comunicazione politica*, n. 1/2011, p. 81.

¹²⁷ Sul punto anche M. C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano ed il potere di esternazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2007, p. 1.

li, far prova di persuasione presso le forze politiche»¹²⁸. Quasi denunciando una mancanza, il Presidente aggiungeva: «L'opinione pubblica italiana apprezza un certo distacco che può anche essere, ma non spetta a me dirlo, una certa "saggezza". In Italia, non abbiamo un sistema presidenziale ma parlamentare, con questa figura "neutra" o, come dicono i costituzionalisti, questo "potere neutro". Siamo in un paese che non ha sovrano. E, in una Repubblica, non avere una sorta di figura di "garante" può essere un punto debole»¹²⁹.

Una definizione ancora più netta delle funzioni presidenziali Napolitano la offrirà durante la cerimonia del ventaglio poco tempo dopo: «una istituzione che i nostri costituenti 60 anni fa concepirono, ancor più di quanto non concepirono altre coeve Costituzioni nei Paesi dell'Europa democratica, come figura dotata di poteri circoscritti e distinti da quelli propri dell'Esecutivo, capace di rappresentare la nazione nel suo insieme, di valorizzare quel che unisce e può unire il Paese, di raccogliere ansie e aspirazioni condivise e di garantire l'equilibrio e la stabilità delle nostre istituzioni». Non nasconde però i suoi timori quando rileva: «Naturalmente, so bene che ogni mio intervento è esposto al libero apprezzamento e giudizio di ciascuno di voi. E so anche bene come essere tacciati di scarso interventismo o di eccessivo interventismo sia un rischio che corrono tutti i Capi di Stato non esecutivi, chiamati, senza dubbio, a non interferire nella sfera d'azione delle forze politiche e del governo, ma che, nello stesso tempo, non possono ridursi a figure di silenziosi e inerti spettatori». Di qui una linea presidenziale apertamente enunciata: «Ho considerato mio dovere sollecitare comportamenti atti a stabilire un clima più costruttivo nei rapporti tra maggioranza ed opposizione, ed anche segnalare il possibile insorgere di problemi politici delicati per la continuità del quadro istituzionale»¹³⁰.

¹²⁸ *Intervista del presidente della repubblica Giorgio Napolitano al settimanale francese L'Express, (24/05/2006) consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).*

¹²⁹ Numerosi gli interventi in questo senso sin dai primi mesi: «Mi auguro che si trovino diversi terreni di dialogo, in ogni caso di confronto pacato nella ricerca di possibili convergenze» in *Incontro con i giornalisti del presidente della repubblica Giorgio Napolitano al termine delle celebrazioni per il 60° della repubblica (2/06/2006)* consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹³⁰ *Incontro del presidente della repubblica Giorgio Napolitano con l'Associazione Stampa Parlamentare e i giornalisti accreditati presso il Quirinale in occasione della ce-*

Queste sono le coordinate fondamentali dello “stile” del nuovo Presidente della Repubblica. Negli anni successivi il consenso nei confronti dell’istituzione crescerà sensibilmente, anche grazie a un’accurata gestione dell’immagine pubblica e della comunicazione, che toccherà il suo apice nelle celebrazioni del centocinquantesimo dell’unità nazionale. Napolitano si qualificherà come il paladino dello Stato democratico contro le difficoltà del sistema politico, soprattutto dopo la caduta del Governo Prodi, lo scioglimento del Parlamento e il successo del centrodestra¹³¹.

Ancora una volta però si nota qualche discrasia tra l’immagine pubblica del Presidente, i suoi continui richiami a una corretta dinamica parlamentare e la sostanza costituzionale che caratterizza l’esercizio dei poteri durante il suo mandato. Più di quanto era avvenuto con Ciampi, dopo la nascita del Governo Berlusconi nel 2008, il capo dello Stato interferisce con l’azione di governo e con l’indirizzo politico, di cui non si limita a favorire la formazione, come la dottrina ha sempre sostenuto, ma di cui talvolta ostacola gli esiti¹³². Si possono ricordare molti episodi: diversi interventi su procedimenti legislativi, il rifiuto di emanare decreti legge (come nel caso Englaro) o la pretesa di co-determinare un decreto legge (decreto salva-liste), il rifiuto di emanare decreti legislativi (federalismo municipale), il ruolo giocato nella crisi libica, i contatti non solo protocollari con altri capi di Stato esteri e infine la crisi del governo Berlusconi IV, seguita dalla successiva singolare formazione di un esecutivo “tecnico” presieduto da Mario Monti, anticipata dalla nomina di quest’ultimo a senatore a vita¹³³.

È quest’ultimo episodio a sollevare più domande sulla presidenza Napolitano. Il Presidente della Repubblica, per la prima volta in modo palese, si ergeva a garante dell’attuazione delle istanze europee. Il 5 agosto 2011 i vertici della BCE inviavano una lettera al governo italiano ponendo una serie di condizioni al sostegno europeo all’Italia. Si

rimonia della consegna del “Ventaglio” (24/07/2006) consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹³¹ Cfr. C. GRISOLIA, *Alla ricerca di un nuovo ruolo del Capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Vol. II, Napoli, pp. 569-596.

¹³² G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica, Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

¹³³ M. OLIVETTI, *Governare con l’aiuto del Presidente*, in *Il Mulino*, n. 2/2012, p. 236.

trattava di una ingerenza del tutto inedita. Silvio Berlusconi rassegnava le dimissioni. Nasceva un nuovo “governo del Presidente”, incaricato di dare sollecita risposta alle richieste europee. Il 18 aprile 2012, il Parlamento addirittura modificava a larghissima maggioranza e in soli sei mesi l’art. 81 della Costituzione introducendo il discusso pareggio di bilancio.

Giungerà infine la conclusione del mandato, che avrebbe dovuto segnare l’uscita di scena di Napolitano, lasciando aperti gli interrogativi sulle conseguenze dell’esercizio “innovativo” dei poteri presidenziali da parte sua. Se non che, pochi mesi prima della scadenza si svolgevano le elezioni politiche e avevano un esito del tutto impreveduto. Giungeva in Parlamento una formazione politica nuova, il Movimento 5 stelle, che da tempo si mostrava aspramente critica nei confronti del sistema politico, adottando uno stile molto distante da quello degli altri partiti. Per il centro sinistra e per il suo candidato alla presidenza del Consiglio Pierluigi Bersani la vittoria dei nuovi arrivati era una doccia fredda. Si apriva una trattativa per giungere a un accordo di governo, ma i modi del tutto irrituali dei 5 stelle e le rigidità reciproche impedivano una convergenza finalizzata alla formazione di un nuovo esecutivo. Attribuito a Bersani un mandato esplorativo, Napolitano lo accompagnava alla inedita richiesta di aver prova che l’eventuale presidente incaricato avesse l’appoggio della maggioranza assoluta.

A questo periodo risale l’annuncio in conferenza stampa da parte del Presidente della costituzione, del tutto originale, di una commissione di dieci saggi incaricata di elaborare un programma di riforme istituzionali ed economiche intorno a cui raccogliere una maggioranza. Del gruppo facevano parte, oltre ad alcuni “tecnici”, esponenti di tutte le forze politiche, esclusi i 5 stelle. In aprile erano consegnate a Napolitano due relazioni conclusive.

Fallito il tentativo Bersani il PD e il centro destra raggiungevano al fine un accordo per costituire per la prima volta un esecutivo di larghe intese. Era una soluzione inaspettata. Napolitano decideva allora che a formare il nuovo esecutivo fosse Enrico Letta, una figura di primo piano del Pd, ma non indicata dal partito. In questo contesto politico si svolgeranno le nuove elezioni presidenziali. Le candidature non mancavano, ma nessun nome otteneva la maggioranza. Nel nuovo contesto istituzionale mediatizzato non erano più ammissibili le lunghe mediazioni e i numerosi scrutini delle elezioni presidenziali del passato. L’unica strada percorribile apparve riproporre il Presidente uscente, alme-

no in via transitoria. Per la seconda volta Giorgio Napolitano, all'età di ottantotto anni, e nonostante le sue resistenze, ma con il sostegno di ben 738 voti, era eletto il 20 aprile 2013 al sesto scrutinio. Era un esito che, di nuovo in cortocircuito logico, sembrava restituire fiducia nelle istituzioni della Repubblica, oltre che nei confronti dell'Italia da parte degli altri paesi.

Napolitano pronunciava all'occasione del giuramento un discorso molto severo, che segnalava alcune importanti novità nell'interpretazione delle funzioni di capo dello Stato. Il neoeletto dichiarava di aver risposto all'appello che gli era giunto da un ampio arco di forze parlamentari e dalla quasi totalità dei presidenti delle regioni. A spingerlo ad accettare l'invito era stato il rischio dell'inconcludenza del Parlamento in seduta comune in una situazione quantomai critica. Napolitano indicava anche le cause dell'attuale situazione: le mancate riforme istituzionali, la mancata modifica della legge elettorale, la mancate revisioni della seconda parte della Costituzione «mai giunta a infrangere il tabù del bicameralismo paritario».

«Il fatto che in Italia si sia diffusa una sorta di orrore per ogni ipotesi di intese, alleanze, mediazioni, convergenze tra forze politiche diverse, è segno di una regressione, di un diffondersi dell'idea che si possa fare politica senza conoscere o riconoscere le complesse problematiche del governare la cosa pubblica e le implicazioni che ne discendono in termini, appunto, di mediazioni, intese, alleanze politiche. O forse tutto questo è più concretamente il riflesso di un paio di decenni di contrapposizione – fino allo smarrimento dell'idea stessa di convivenza civile – come non mai faziosa e aggressiva, di totale incomunicabilità tra schieramenti politici concorrenti»¹³⁴.

Da traghettatore verso il bipolarismo il Presidente della Repubblica con queste parole si assestava definitivamente nel ruolo del garante delle riforme costituzionali e della transizione¹³⁵. Napolitano rinuncerà al suo secondo mandato il 14 gennaio 2015. Nel frattempo, giusto un anno prima, a seguito di un pronunciamento della direzione del Pd, Enrico Letta aveva rassegnato le dimissioni e Napolitano aveva conferito l'incarico di formare il nuovo governo a Matteo Renzi, dal

¹³⁴ *Discorso di insediamento (22 aprile 2013)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹³⁵ M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 2017, p. 139.

dicembre precedente segretario del partito e al momento sindaco di Firenze e non parlamentare. Le modalità dell'avvicendamento alla guida del governo susciteranno qualche altro dubbio.

La presidenza Mattarella. A Napolitano succederà Sergio Mattarella. Anche lui vantava una biografia di tutto rispetto. Fratello di Pier-santi, Presidente della Regione Sicilia, ucciso dalla mafia, ha insegnato diritto costituzionale, vicino alla corrente morotea della DC, più volte era stato ministro e da ultimo ricopriva la carica di giudice costituzionale. Era stato fra l'altro il relatore della legge elettorale che aveva recepito gli esiti referendari del 1993. Proposto da Matteo Renzi, dopo il fallimento delle candidature di Marini e di Prodi, è stato eletto con i voti del PD, di SEL e di Area popolare. Avrebbe però ottenuto il consenso di una cinquantina di elettori del centrodestra. Eletto al quarto scrutinio con 665 voti su 995, la sua storia personale non lasciava presagire un capo dello Stato propenso a contrastare l'indirizzo politico dell'esecutivo.

Come ormai di rito, anche lui nel discorso d'insediamento sollevava il tema dell'unità nazionale. Si soffermava quindi sulla crisi che «ha aumentato le ingiustizie. Ha generato nuove povertà. Ha prodotto emarginazione e solitudine». Andava a questo fine invertito il ciclo economico per «confermare il patto costituzionale che mantiene unito il Paese e che riconosce a tutti i cittadini i diritti fondamentali e pari dignità sociale e impegna la Repubblica a rimuovere gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza».

Mattarella ricordava inoltre l'essenza del mandato parlamentare: «L'idea, cioè, che in queste aule non si è espressione di un segmento della società o di interessi particolari, ma si è rappresentanti dell'intero popolo italiano e, tutti insieme, al servizio del Paese». Pertanto, occorreva «superare la logica della deroga costante alle forme ordinarie del processo legislativo», si dovevano completare le riforme costituzionali e approvare al più presto una nuova legge elettorale. Come già aveva fatto Napolitano, il nuovo capo dello Stato indugiava sul suo ruolo di arbitro e garante della Costituzione: «All'arbitro compete la puntuale applicazione delle regole. L'arbitro deve essere – e sarà – imparziale. I giocatori lo aiutino con la loro correttezza... La garanzia più forte della nostra Costituzione consiste, peraltro, nella sua applicazione. Nel viverla giorno per giorno». Infine, il discorso presidenziale, toccati altri punti, come la lotta alla mafia, al terrorismo e l'emergenza umanitaria, esplicitava con decisione il tema dell'Europa.

Nei mesi successivi gli interventi pubblici seguiranno questo primo canovaccio. Politicamente la presidenza instaurava un rapporto di collaborazione, nel rispetto dei ruoli di ciascuno, con l'esecutivo. Anche se le perplessità non mancheranno, e si tradurranno nel 2017 in una pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionali, non sollevava problemi la promulgazione della nuova legge elettorale, nota come *Italicum* (legge n. 52 del 6 maggio 2015). L'atteggiamento di non interferenza resisteva anche a quelle che a molti osservatori sono apparse forzature del procedimento di revisione costituzionale compiute in Parlamento. Così come resisteva all'interpretazione del referendum da parte di Renzi come segno di sfiducia nei suoi confronti tale da portarlo alle dimissioni. L'esito referendario non sarà in compenso considerato come sfiducia nei confronti della maggioranza, tanto che Mattarella conferirà l'incarico a Paolo Gentiloni, che proseguirà l'azione dell'esecutivo in continuità con il suo predecessore.

Nell'ultima fase della legislatura si collocano però alcuni interventi del Presidente della Repubblica che testimoniano la ripresa del ruolo dialettico, forse anche in vista del prossimo appuntamento elettorale. A questo momento risale l'unico rinvio effettuato da Mattarella per ragioni di palese incostituzionalità, per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117. Quest'ultimo rilievo è da notare. L'art. 117 impone il rispetto nell'attività legislativa degli obblighi internazionali¹³⁶. Mattarella per la prima volta lo faceva valere, sottolineando l'importanza da lui attribuita a questi obblighi. Rispondendo alle domande di un gruppo di studenti in visita al Quirinale poco dopo offrirà anche la sua lettura del potere di rinvio: C'è solo «un caso in cui posso – anzi devo – non firmare: quando arrivano leggi o atti amministrativi che contrastano palesemente, in maniera chiara, con la Costituzione». E aggiunge: «Non contano le mie idee, perché non è a me che la Costituzione affida il compito di fare le regole con le leggi o di guidare la macchina dello Stato, ma li affida ad altri: al Parlamento e al Governo...»¹³⁷.

A questo periodo risalgono pure le lettere scritte al Presidente del Consiglio Gentiloni con cui il Capo dello Stato riprendeva la prassi

¹³⁶ Il rinvio riguardava la legge su «Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo» approvata dalla Camera dei deputati il 3 ottobre 2017.

¹³⁷ *Incontro del Presidente Mattarella con alcune scolaresche delle Scuole secondarie di primo grado (26 ottobre 2017)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

avviata da Ciampi e Napolitano, quella delle cosiddette promulgazioni “ motivate”, in questo caso specifico “ condizionate”¹³⁸. Al di là del merito delle osservazioni presidenziali, ma grazie alla particolare pubblicità che caratterizza questi atti, ciò che ancora rileva è lo sforzo di Mattarella di affermare un ruolo pedagogico, ma non di interferenza attiva nei confronti dell’azione di governo. Intervendendo in una fase non costitutiva, ma integrativa, il Presidente testimoniava anche innanzi all’opinione pubblica la sua estraneità all’indirizzo politico¹³⁹. D’altro canto, però queste lettere potrebbero essere intese come il segnale di una compressione del ruolo del Parlamento, emarginato in favore di una interlocuzione più diretta – e pubblica – tra il capo dello Stato e il Presidente del Consiglio, ormai assunto a *dominus* del procedimento legislativo. Sorprende anche che questi rilievi non siano stati avanzati dal Presidente della Repubblica in sede di autorizzazione alla presentazione del disegno di legge. In una prospettiva di tutela generale del sistema parlamentare c’è chi ha sollevato perplessità su tale pratica, suggerendo di abbandonarla e di limitare l’intervento presidenziale alle modalità stabilite dalla Costituzione¹⁴⁰.

Il 4 marzo 2018 ha avuto infine inizio la XVIII legislatura¹⁴¹. I risultati elettorali hanno prodotto un Parlamento “ introvabile”. Forse lo era già il precedente, tanto che le maggioranze di centro sinistra hanno dovuto tutte contare su qualche apporto dal centrodestra, ma nel nuovo parlamento le cose sono infinitamente complicate. Il partito di maggioranza relativa, il Movimento 5 Stelle, aveva finora adottato una strategia di aperta contrapposizione a tutte le altre forze politiche. Iniziava pertanto di necessità una nuova fase per lo svolgimento del ruolo istituzionale del Presidente, che si esprimerà con le parole e con

¹³⁸ Ciò avviene in occasione della promulgazione della legge n. 161 del 17 ottobre 2017 che prevede la riforma del codice antimafia e della legge n. 179 del 30 novembre 2017 recante «Misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo».

¹³⁹ I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, pp. 283-283.

¹⁴⁰ Alcuni non vi vedono un problema: cfr. *Ivi*, p. 204. Ma altri sollevano dubbi: Cfr. G. BASCHERINI, *Il controllo presidenziale sulle leggi. Prospettive della presidenza Mattarella*, in *Rivistaaic.it*, n. 3/2018, pp. 449-450.

¹⁴¹ A partire da questo momento si assiste a una intensificazione dei messaggi presidenziali. Sono stati analizzati in G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2021, pp. 321-353.

i silenzi e che corrisponderà a un suo riposizionamento rispetto alla maggioranza di governo. Le consultazioni erano laboriose e la loro lentezza era considerata dai *media* un problema e anche dallo stesso Presidente della Repubblica. Mattarella proponeva addirittura di appoggiare un “Governo di servizio” in attesa che si raggiungesse un accordo, o almeno per arrivare ad approvare la manovra finanziaria e poi indire nuove elezioni. L’invito giungeva con la dichiarazione del 7 maggio 2018. Mattarella sentiva il dovere di spiegare agli italiani cosa stesse succedendo e di dare conto delle pressioni sull’Italia. Alla decisione di comunicare contribuiva anche il clima avvelenato e l’enorme mediatizzazione dell’intero processo. Secondo il capo dello Stato era urgente la formazione di un esecutivo: «che abbia titolo pieno per rappresentare l’Italia nelle imminenti e importanti scadenze nella Unione Europea, dove in giugno si assumeranno decisioni che riguardano gli immigrati, il bilancio dei prossimi sette anni, la moneta comune». La stessa ipotesi di nuove elezioni non gli sembrava percorribile perché si sarebbero svolte con ogni probabilità in autunno e con la stessa legge elettorale. La prima preoccupazione era che non vi fosse tempo per la manovra finanziaria e per il bilancio con il rischio dell’aumento dell’I-va esponendo «la nostra situazione economica a manovre e a offensive della speculazione finanziaria sui mercati internazionali»¹⁴².

Lo stallo sarà infine superato dall’accordo che il Movimento 5 stelle riuscirà a raggiungere con la Lega intorno ad un “contratto” di governo dettagliato, indicando Giuseppe Conte quale presidente del Consiglio. Il 27 maggio però Conte rimetteva l’incarico per l’opposizione del Presidente della Repubblica alla proposta del nome di Paolo Savona al ministero dell’Economia. Non è una novità che il capo dello Stato faccia valere le sue indicazioni. La novità consiste nella scelta del Presidente di comparire innanzi alle telecamere per chiarire all’opinione pubblica il suo ruolo istituzionale. Si trattava di un gesto senza precedenti che sollevava ulteriori polemiche. Dalle parole del Presidente emergeva ancora una visione del suo compito riconducibile all’immagine del potere neutro, il quale può valutare l’esistenza di ragioni superiori che giustifichino una sua interferenza nelle scelte del governo e della maggioranza¹⁴³. Mat-

¹⁴² *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo Governo (7 maggio 2018)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹⁴³ Per una ricostruzione della dottrina del potere neutro si veda O. CHESSA, *Il*

tarella perciò prima di tutto dichiarava pubblicamente di aver accolto la proposta per l'incarico «superando ogni perplessità sulla circostanza che un governo politico fosse guidato da un Presidente non eletto dal Parlamento». Con queste parole introduceva una distinzione tra governo tecnico e governo politico che, seppur politicamente e discorsivamente configurabile, manca di un preciso fondamento giuridico nel testo costituzionale. Poi, in merito alla scelta di ministri, spiegava che il Presidente è tenuto a «un'attenzione particolarmente alta sulle scelte da compiere». Con la firma delle nomine egli assume una «responsabilità istituzionale», in ragione del suo ruolo di garanzia «che non ha mai subito, né può subire, imposizioni». La nomina al ministero dell'Economia è «sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari». «Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che – al di là della stima e della considerazione per la persona – non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano». Il nome di Paolo Savona aveva avuto conseguenze immediate, sottolineava il Presidente, come l'impennata dello *spread*, foriera di gravi inconvenienti per le capacità di spesa dello Stato, per il portafogli dei risparmiatori e per il finanziamento delle aziende. Per Mattarella il compito di difesa della Costituzione e dell'interesse nazionale passava dunque anche attraverso la tutela, indiretta, dei risparmi degli italiani.

Queste dichiarazioni consolidavano un orientamento che sin dalla presidenza Ciampi aveva preso corpo. Il capo dello Stato è incaricato di rappresentare l'unità dello Stato anche innanzi a istanze globali, di cui deve tener conto per le eventuali ricadute sull'Italia. Se, come abbiamo già osservato, tale ruolo ha comportato negli anni una progressiva assunzione di responsabilità e ha determinato un'espansione del “potere estero” del Presidente della Repubblica, trovava ora la sua affermazione definitiva in sede di formazione del governo per compensare la debolezza e soprattutto le spinte ritenute disgregatrici delle forze politiche rispetto ai vincoli europei.

Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana, Napoli 2010, pp. 145 ss.

Lo scontro sarà immediato. Il *leader* M5S Di Maio ventilava la possibilità di un *impeachment*, ma le polemiche infine si quietavano e all'economia era nominato un esponente gradito alla Lega, Giovanni Tria. Savona non scompariva, gli era affidato il ministero per gli Affari europei. Il Governo Conte nasceva infine sotto il vigile e preoccupato sguardo del Presidente della Repubblica.

Nei mesi successivi questa particolare interpretazione del ruolo di rappresentanza si esprimerà solo nelle comunicazioni pubbliche e non si tradurrà in nessuna interferenza con l'azione di governo. Alcuni messaggi puntuali accompagneranno così la normale attività normativa, espressione dell'indirizzo politico di maggioranza¹⁴⁴. Da ricordare è la lettera inviata in occasione dell'approvazione del Decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018 (c.d. *Decreto sicurezza*)¹⁴⁵. Una parte dell'opinione pubblica avrebbe voluto che Mattarella ne rifiutasse l'emanazione, ma è evidente che una simile decisione avrebbe alimentato una contrapposizione con l'esecutivo. Mattarella preferiva mantenere un equilibrio tra l'indubbia incisività politica degli interventi presidenziali e le possibili conseguenze sistemiche. Un esercizio dei suoi poteri che non tenesse conto della situazione avrebbe alimentato derive distruttive per l'assetto costituzionale. Il capo dello Stato limiterà il suo intervento a una breve lettera, pubblicata sul sito del Quirinale e portata a conoscenza dell'opinione pubblica, rivolta al Presidente del Consiglio Conte, con la quale si rammentava il rispetto degli obblighi costituzionali e internazionali del paese e quanto stabilito dall'art. 10 Cost.¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Il primo messaggio è inviato in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge 29 maggio 2018, n. 55 recante «Ulteriori misure urgenti a favore delle popolazioni dei territori delle regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, interessati dagli eventi sismici verificatisi a far data dal 24 agosto 2016». In quell'occasione il Presidente compie il suo primo intervento pedagogico criticando la legge sotto diversi profili e sollecitando l'intervento del Governo per «l'individuazione dei modi e delle forme di un intervento normativo idoneo a ricondurre a maggiore efficacia, in tempi necessariamente brevi, la disciplina in questione». Cfr. M. CAVINO, *La pedagogia del Quirinale: Mattarella scrive a Conte (29/7/2022)*, in *Iacostituzione.info*.

¹⁴⁵ «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'Interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

¹⁴⁶ *Decreto Sicurezza e Immigrazione: Mattarella emana e scrive a Conte (4/10/2018)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

Poco dopo, la necessità di controllare la diffusione virale di «indiscrezioni apparse sui media», spingeva Mattarella a rendere pubblica la lettera inviata a Conte in occasione dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge di bilancio per il 2019. Il tema centrale del suo invito era sempre la tutela del risparmio degli italiani e l'interazione costruttiva con le istituzioni europee¹⁴⁷. Il capo dello Stato puntava ancora l'attenzione sulla dimensione sovranazionale con la lettera inviata in occasione della legge istitutiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul sistema bancario e finanziario (Legge n. 28 del 26 marzo 2019), dove invitava i Presidenti delle camere a vigilare sui suoi lavori: «affinché sia assicurato il rispetto dei limiti derivanti dalla Costituzione e dall'ordinamento della Unione Europea nonché il rispetto dei diversi ruoli e responsabilità»¹⁴⁸.

In occasione dell'approvazione delle: "Modifiche al Codice penale e altre disposizioni in materia di legittima difesa" (Legge n. 36 del 26 aprile 2019), Mattarella deciderà di non ricorrere allo strumento del rinvio. Non intende però apparire, anche innanzi all'opinione pubblica, condiscendente nei confronti di un governo le cui scelte politiche rischiavano di produrre gravi danni. Il rinvio lo avrebbe esposto ancora una volta all'accusa di interferire con l'indirizzo di maggioranza. Preferiva ancora la strada della promulgazione motivata¹⁴⁹. L'invio anche ai Presidenti delle camere era il segnale di un tentativo del Presidente di coinvolgere il Parlamento in merito agli aspetti critici della legge a compensazione del mancato rinvio¹⁵⁰. Nella lettera Mattarella offriva una lettura costituzionalmente orientata della legge e indicava due palesi profili di irragionevolezza, che di per sé sarebbero stati sufficienti a giustificare un rinvio. L'intervento presidenziale aveva ancora una volta un intento pedagogico nei confronti delle forze politiche¹⁵¹.

¹⁴⁷ Lettera al Presidente del Consiglio dei ministri in merito al disegno di legge di Bilancio (1/11/2018), consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹⁴⁸ Commissione banche. Mattarella scrive ai Presidenti di Senato e Camera (29/3/2019), consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹⁴⁹ Legittima difesa: Mattarella promulga e scrive ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio (26/4/2019), consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹⁵⁰ M. FERRARA, *La promulgazione "presidenzialmente osservata" della novella sulla legittima difesa e l'inattualità del potere di rinvio alle camere*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2019, p. 60.

¹⁵¹ S. PRISCO, *Promulgazione presidenziale con indicazioni per l'interpretazione*:

Le stesse preoccupazioni caratterizzano il messaggio inviato in occasione della promulgazione della legge di conversione n. 77 dell'8 agosto 2019 del decreto-legge n. 53 del 14 giugno 2019, recante "Disposizioni urgenti in materia di ordine e sicurezza pubblica". Anche in questo caso Mattarella esprimeva le sue perplessità con una lettera ai Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio dei ministri. Il contesto anche in questo caso ha la sua rilevanza. La crisi di governo era alle porte. Salvini sembrava intenzionato a far cadere il Governo Conte e ad andare alle urne perché «qualcosa si è rotto» nel loro accordo. Il capo dello Stato riteneva di tener conto delle circostanze. Il rischio era che, nel caso in cui avesse esercitato il suo potere di rinvio, la legge non fosse più approvata e che la sua autorevolezza fosse strumentalmente messa in discussione proprio nel momento in cui era invece più necessaria. Occorreva però che fosse netta la sua distanza dalle scelte politiche operate sul conto dei migranti. Perciò scriveva e rendeva pubblica la sua lettera. Accanto a sempre ulteriori critiche di tecnica legislativa, il Presidente manifestava le sue «rilevanti perplessità». Per concludere: «Tanto Le rappresento, rimettendo alla valutazione del Parlamento e del Governo l'individuazione dei modi e dei tempi di un intervento normativo sulla disciplina in questione»¹⁵². L'invito era perciò di tornare al più presto a disciplinare la materia.

È l'ultimo messaggio presidenziale prima della caduta del governo. Il 20 agosto 2020 il Presidente Conte, al termine di un duro discorso in Parlamento e dopo aver criticato duramente il ministro Salvini, si recava dal capo dello Stato per rassegnare le dimissioni, nonostante la Lega avesse ritirato la mozione di sfiducia. Mattarella decideva comunque di accettarle e di avviare le consultazioni alla ricerca di una nuova maggioranza senza parlamentarizzare la crisi. All'orizzonte sembrava possibile un accordo di governo tra PD e Movimento 5 stelle che avrebbe dato seguito al voto espresso in luglio a favore di Ursula von der Leyen alla presidenza della Commissione europea¹⁵³. Nasceva il

segnì dell'evoluzione delle garanzie costituzionali (30 aprile 2019), in lacostituzione.info.

¹⁵² *Mattarella promulga la legge di conversione del decreto sicurezza bis e scrive ai Presidenti di Senato, Camera e Consiglio dei ministri (8/8/2019), consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).*

¹⁵³ *Sul peso delle vicende europee sulla crisi di governo si veda N. LUPO, L'intreccio delle forme di governo, tra Roma e Bruxelles: a proposito della crisi di governo di agosto 2019, in [Federalismi.it](#), n. 28/2020.*

secondo Governo Conte, con l'appoggio del PD e di Leu. Dopo pochi mesi, scoppia l'emergenza pandemica. Durante questo periodo la figura del Presidente si ritraeva. Mattarella riduceva al minimo i suoi interventi, lasciando la gestione della crisi al governo e limitando le sue esternazioni a richiami alla solidarietà innanzi alla minaccia. Erano comunque numerosissimi i discorsi nei quali Mattarella invitava le forze di maggioranza e di opposizione a una gestione della crisi condivisa.

Un solo messaggio era rivolto ai Presidenti della Camera, del Senato e del Consiglio, in occasione della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 76 del 16 luglio 2020 "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" (c.d. d.l. semplificazione). L'invito del Presidente era a vigilare sull'attività parlamentare, in particolare sugli emendamenti che in sede di conversione continuavano a introdurre contenuti troppo eterogenei. Ancora una volta però Mattarella sceglieva di non opporsi e di promulgare la legge in ragione della «difficile congiuntura economica e sociale» che il paese stava vivendo.

Il secondo Governo Conte giungerà al suo termine in corrispondenza con una recrudescenza dell'epidemia. Le tensioni interne alla maggioranza sulla gestione del *Recovery Plan* spingevano Matteo Renzi, ora *leader* di Italia viva, nato dopo la nascita del Governo Conte da una scissione del PD, a ritirare i suoi esponenti dall'esecutivo. Risuonano le parole pronunciate da Mattarella nel messaggio di fine anno:

«Non viviamo in una parentesi della storia. Questo è tempo di costruttori. I prossimi mesi rappresentano un passaggio decisivo per uscire dall'emergenza e per porre le basi di una stagione nuova.

Non sono ammesse distrazioni. Non si deve perdere tempo. Non vanno sprecate energie e opportunità per inseguire illusori vantaggi di parte. È questo quel che i cittadini si attendono»¹⁵⁴.

Il 18 gennaio 2021 la fiducia al governo era confermata. Conte però decideva lo stesso di dimettersi lamentando l'assenza di un adeguato sostegno parlamentare. Di per sé la mancanza di una maggioranza assoluta su singoli atti non sarebbe preclusiva alla sopravvivenza dell'esecutivo¹⁵⁵. Eppure, il Presidente della Repubblica accoglieva le

¹⁵⁴ *Messaggio di Fine Anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella (31/12/2020)*, consultabile sul [sito istituzionale della presidenza della Repubblica](#).

¹⁵⁵ La stessa Costituzione da una indicazione inequivocabile in tal senso all'art. 94:

dimissioni e decideva ancora una volta di non parlamentarizzare la crisi. Avviava quindi le consultazioni ed esplorava la possibilità di ricostituire una maggioranza intorno a Conte. Ma l'iniziativa non aveva successo e il capo dello Stato assumeva infine il pieno controllo della crisi. Le elezioni anticipate erano da escludere perché si sarebbero svolte in «un momento cruciale per le sorti dell'Italia»:

«Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica»¹⁵⁶.

Il capo dello Stato si ergeva così contro il sistema politico per salvaguardare la nazione. L'incarico era conferito all'ex presidente della BCE Mario Draghi, da tempo invocato dai più importanti organi di stampa e da numerose personalità politiche e no. I partiti si liberavano del peso della mediazione e conferivano un'ampia fiducia al nuovo governo.

L'intera gestione della crisi è peculiare. Un governo si era dimesso nonostante la fiducia delle Camere. E, per l'ennesima volta con l'argomento dell'emergenza, ora epidemica, il Presidente della Repubblica superava l'*impasse* favorendo una soluzione di governo gradita a livello internazionale¹⁵⁷. La nascita del Governo Draghi ha rappresentato un ritorno senza riserve sotto l'ombrello dell'euro-atlantismo¹⁵⁸. An-

«Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni».

¹⁵⁶ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico (2/2/2022)*, consultabile sul *sito istituzionale della presidenza della Repubblica*.

¹⁵⁷ Che i due esecutivi guidati da Conte non godessero del favore degli altri paesi europei è stato sempre chiaro. In politica estera l'esecutivo gialloverde ha compiuto diversi tentativi, non sempre riusciti, di avvicinamento alla Cina e alla Russia. L'intento era di assumere un originale ruolo di primo piano nella mediazione con questi paesi. Un risultato raggiunto è stato il memorandum d'intesa sulla Nuova Via della Seta siglato con la Cina. Altri tentativi di dialogo con la Russia sono stati meno fruttuosi. Sul merito e sulla efficacia di queste manovre molto ci sarebbe da dire. Ciò che è evidente è che sono state percepite come ostili nei confronti dell'Europa e degli Stati Uniti. Con la nascita del secondo Governo Conte e la stessa pandemia si è avvertita la necessità di rivedere questa apertura verso est per preservare le relazioni con i paesi europei e atlantici.

¹⁵⁸ Già in occasione del G7 del 2021 vi è stato un allineamento sulle posizioni meno distensive degli Stati Uniti, accompagnate da una dichiarazione di Draghi sulla

cora una volta il Presidente della Repubblica si è fatto custode e garante di «indiscutibili» istanze sovranazionali con il tacito consenso delle forze che sedevano in Parlamento, incapaci di conciliarle con i principi costituzionali attraverso la politica.

Da questo momento si osserva un allineamento tra maggioranza e Presidente della Repubblica in nome dell'unità nazionale. La retorica presidenziale dei messaggi successivi si è concentrata sul tema della solidarietà e della ripartenza. Non vi sono interferenze rilevanti con l'azione di governo che si esprimeva nel corso dell'anno attraverso ben 35 voti di fiducia, posti in gran parte su leggi di conversione di decreti-legge e infine sulla legge di bilancio. Mattarella interverrà solo in occasione della conversione del decreto-legge n. 73 del 25 maggio 2021 "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID -19 per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali" (c.d. Decreto Sostegni-bis) con una lettera inviata ai Presidenti del Senato, della Camera e al Presidente del Consiglio. Il messaggio affrontava di nuovo il tema della eterogeneità delle disposizioni contenute nella legge di conversione. Ancora una volta però Mattarella promulgava per evitare gravi inconvenienti, ma ricordava che le urgenze suscitate dalla crisi sanitaria, economica e sociale non potevano «affievolire il dovere di richiamare al rispetto delle norme della Costituzione».

La pagina finale di questa nostra ricognizione è dedicata alle elezioni presidenziali che si sono svolte nel gennaio 2022. Ancora una volta l'appuntamento si è rivelato problematico. Nel corso della conferenza stampa di fine anno, Draghi lasciava intendere, almeno secondo la stampa, di non escludere la possibilità di farsi eleggere. Si definiva «un nonno al servizio delle istituzioni». L'eventualità avrebbe dato luogo a una situazione intricata, perché contestualmente alla sua elezione avrebbe dovuto recarsi dal capo dello Stato per rassegnare le dimissioni. Ci si sarebbe trovati nella situazione di avere contemporaneamente un capo dello Stato in scadenza e un esecutivo dimissionario guidato da un Presidente del Consiglio in attesa di divenire Presidente della Repubblica. Se i problemi tecnico costituzionali erano intricati, più seri erano però i dubbi sul piano politico costituzionale. Si per alcuni si profilava l'opportunità – ma altri paventavano il rischio – che

revisione delle intese per la Via della Seta. Le recenti vicende della guerra in Ucraina e il coinvolgimento indiretto dell'Italia corrispondono a un nuovo atteggiamento verso la Russia. Si vedano gli articoli allora usciti sui giornali.

all'elezione di Draghi si accompagnasse l'incarico a una persona di sua fiducia. Si sarebbe così istituito un semipresidenzialismo *de facto* che avrebbe segnato il superamento del regime parlamentare senza alcuna riforma costituzionale.

Sarebbe stata una strada senza ritorno che non tutti erano disposti a percorrere. Meglio mantenere intatte le possibilità di una ripresa del sistema politico contro le forme di verticalizzazione estrema del potere politico. Intanto però occorreva individuare il nuovo Presidente della Repubblica. La scelta era difficile. Tutti erano preoccupati del pericolo i suoi poteri fossero finissero in mani che ciascuno riteneva sbagliate. La soluzione sarà convincere il Presidente uscente a rimanere e Mattarella si lascerà persuadere.

Sarà quindi riconfermato per un secondo mandato con 759 voti su 1009 all'VIII scrutinio. Il 3 febbraio presterà giuramento. Il discorso d'insediamento non aveva i toni severi di Giorgio Napolitano al suo secondo mandato, ma era altrettanto fermo. Le parole iniziali erano dedicate proprio alle elezioni presidenziali. Erano stati «momenti travagliati per tutti, anche per me». Le attese degli italiani «sarebbero state fortemente compromesse dal prolungarsi di uno stato di profonda incertezza politica e di tensioni, le cui conseguenze avrebbero potuto mettere a rischio anche risorse decisive e le prospettive di rilancio del Paese impegnato a uscire da una condizione di grandi difficoltà».

Occorreva ora affrontare le urgenze sanitaria, economica e sociale: «Non possiamo permetterci ritardi, né incertezze». E si doveva considerare anche la collocazione europea e internazionale del paese. Infine, a commento di quanto stava succedendo in Ucraina si diceva: «I popoli dell'Unione Europea devono anche essere consapevoli che ad essi tocca un ruolo di sostegno ai processi di stabilizzazione e di pace nel martoriato panorama mediterraneo e medio-orientale. Non si può sfuggire alle sfide della storia e alle relative responsabilità».

In quest'opera complessiva, aggiungeva il Presidente: «è intensamente impegnato il Governo guidato dal Presidente Draghi; nato, con ampio sostegno parlamentare, nel pieno dell'emergenza e ora proiettato a superarla, ponendo le basi di una nuova stagione di crescita sostenibile del Paese e dell'Europa. Al Governo esprimo un convinto ringraziamento e gli auguri di buon lavoro». Mattarella confermava il suo pieno appoggio al Governo Draghi.

Dedicava quindi le sue attenzioni al funzionamento della democrazia affermando che «è cruciale il ruolo del Parlamento, come quel-

lo delle autonomie». Da ultimo, era affrontato il tema della giustizia: «Nell’inviare un saluto alle nostre Magistrature – elemento fondamentale del sistema costituzionale e della vita della nostra società – mi preme sottolineare che un profondo processo riformatore deve interessare anche il versante della giustizia. Per troppo tempo è divenuta un terreno di scontro che ha sovente fatto perdere di vista gli interessi della collettività». Senza lesinare le critiche: «È indispensabile che le riforme annunciate per la giustizia giungano con immediatezza a compimento affinché il Consiglio superiore della Magistratura possa svolgere appieno la funzione che gli è propria, valorizzando le indiscusse alte professionalità su cui la Magistratura può contare, superando logiche di appartenenza che, per dettato costituzionale, devono rimanere estranee all’Ordine giudiziario». Un ultimo elemento, importantissimo, del discorso è il tema della dignità. La parola ricorre ben diciotto volte nel testo perché è «la pietra angolare del nostro impegno, della nostra passione civile».

6. Conclusioni

Alla fine di questa lunga ricognizione possiamo provare ad avanzare alcune considerazioni conclusive in merito al ruolo istituzionale del Presidente della Repubblica. La prima e fondamentale riguarda ancora le scelte costituenti. La figura del Presidente della Repubblica fu immaginata con il fine di favorire la stabilizzazione della forma di governo parlamentare in un contesto politico ad elevato pluralismo. Il Presidente avrebbe dovuto esercitare funzioni di coordinamento e di regolazione, oliare gli ingranaggi della macchina per consentirne la marcia, ma anche favorire i processi di integrazione politica auspicati dalla Costituzione, evitando le degenerazioni attribuite al regime parlamentare e così il fallimento della democrazia costituzionale. Occorreva però impedire, per quanto possibile, che tale funzione si trasformasse in un ruolo di direzione politica. A questo scopo furono recuperati elementi propri della tradizione della regalità costituzionale quale si era consolidata nel periodo statutario, che nel contesto secolarizzato della Repubblica avrebbero dovuto assumere una declinazione nuova. In sede costituente, al Presidente della Repubblica furono pertanto attribuiti, oltre a funzioni specifiche, le funzioni d’insieme di capo dello Stato e di rappresentante dell’unità nazionale. Una vera e propria

endiadi in continuità con il passato monarchico. Si tratta di attributi che si erano raffinati nel tempo e che potevano ora essere ripresi in un contesto democratico.

Nel periodo statutario resistevano elementi di legittimazione antica e discendente del sovrano. Lo Statuto albertino, in questo senso è inequivocabile: il capo dello Stato era tale per volontà divina. Eppure, nella pratica costituzionale l'elemento ascendente, connesso all'idea della costituzione come limite, si era imposto rapidamente. La vicenda dei plebisciti, sotto questo punto di vista, è emblematica del mutamento di paradigma costituzionale. Il sovrano era ora tale per volontà della nazione¹⁵⁹. Si può pertanto discorrere di monismo già in epoca statutaria per ciò che riguarda almeno la fonte del potere. Ma permangono ancora elementi dualistici, soprattutto quando il sovrano decide di farsi interprete della volontà della nazione.

In condizioni normali la funzione di governo era esercitata nel quadro parlamentare e il sovrano limitava le sue interferenze alla sola indicazione dei responsabili di alcuni ministeri ritenuti strategici per la difesa e la sicurezza del paese. Il suo compito era accessorio, di consulenza, di appoggio, di mediazione e di supervisione, per far sì che la macchina nel suo complesso funzionasse senza intoppi. In questo strutturarsi del suo ruolo istituzionale era rilevante la lettera dello Statuto che lo collocava *in medias res*. Talvolta il re influenzava con il suo consiglio le scelte politiche, ma mai in funzione dominante rispetto alla dialettica parlamentare. Solo quando la nazione era minacciata il suo potere diveniva più incisivo e si assisteva *in extremis* alla formazione di gabinetti guidati da militari: segno di un pericolo ritenuto pregiudizievole per l'integrità dello Stato. Su questa declinazione del potere regale pesava naturalmente soprattutto il vincolo storico con le forze armate e la rilevanza dell'elemento monarchico nell'ambito delle relazioni internazionali, nonostante l'affermazione del regime parlamentare¹⁶⁰. Ma incideva pure il forte legame simbolico tra sovrano e nazione nella sua unità al di là delle divisioni di parte che trovava le sue radici del Risorgimento.

L'ultimo di questi casi di intervento estremo è rappresentato dalla

¹⁵⁹ M. DOGLIANI, *Il sistema costituzionale*, in M. FIRPO, N. TRANFAGLIA, P. ZUNINO, *Guida all'Italia contemporanea, II. Istituzioni politiche e forme di governo*, Milano, 1998, pp. 3-5.

¹⁶⁰ Basti solo ricordare i legami familiari che uniscono le diverse dinastie europee alla vigilia della Prima guerra mondiale.

formazione del Governo Badoglio, un esecutivo a guida militare, il cui compito fu di portare fuori l'Italia dalla guerra. Si trattava, in tutti i casi, di forme di interferenza, accettate e spesso accolte con favore dalla politica e dalla società perché ritenute necessarie per la salvaguardia dello Stato. Restava, comunque, qualche zona grigia, spazi entro cui il sovrano esercitava una discrezionalità che gli consentiva d'influenzare gli indirizzi di governo in nome non tanto o almeno non solo, di una trascendente regalità teocratica, difficilmente spendibile sul piano comunicativo nel mondo liberale, quanto in forza del suo vincolo con il popolo italiano, di cui riteneva talora di potersi fare interprete, anche contro la volontà del parlamento: è quanto avvenne in occasione dell'ingresso dell'Italia nella prima guerra mondiale.

Nel passaggio dalla monarchia alla repubblica si assiste al definitivo mutamento nelle forme della legittimazione. Ma il monismo proprio della forma di governo repubblicana segna il compimento di un percorso iniziato in epoca liberale. Ogni residuo di legittimazione dualistica scompare definitivamente. Ciò però non vuol dire che non si potessero recuperare elementi della regalità costituzionale, seppur secolarizzati, senza revocare in dubbio la centralità del parlamento. Anche in questo caso la lettera della Costituzione è inequivocabile. I meccanismi di formazione del governo, il rapporto di fiducia, la controfirma e tutti i poteri prima nominati non consentono al Presidente della Repubblica di condizionare, se non in forma accessoria e per quanto consentito dalle forze politiche, la funzione di governo. Nonostante ciò, un residuo dualismo di potere appare ineliminabile, come emerge vividamente dal dibattito costituente. Intendendo mantenere una istituzione regolatrice, da tutti ritenuta necessaria, occorre accettare la possibilità di interferenze e di conflitti, seppur limitandone il più possibile le potenzialità eversive.

Al Presidente della Repubblica fu quindi, in base al nuovo testo costituzionale, riconosciuta la funzione di capo dello Stato – dove capo è significativamente scritto in minuscolo¹⁶¹ – e di rappresentante dell'unità nazionale. Si trattava appunto di aspetti strettamente connessi tra loro e riconducibili al passato liberale. Il Presidente della Repubblica era chiamato a rappresentare simbolicamente la repubblica democratica nella sua unità, come era riemersa dal periodo costituente, sia verso

¹⁶¹ Cfr. M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, cit., pp. 19-22.

gli italiani nel loro farsi società democratica, sia nei rapporti con gli altri Stati. Non solo, il Presidente della Repubblica, in quanto capo dello Stato doveva essere il punto di convergenza di tutte le azioni compiute dallo Stato, il bandolo della matassa da cui partire e al quale tornare per identificare l'unità del sistema, in sostanza un potere "ricapitolatore"¹⁶². In tale senso, come ebbe a dire Tosato, si può ritenere che egli fosse il «custode della Costituzione», in quanto personificazione dello Stato nella sua più stretta relazione con il testo costituzionale.

Questo compito istituzionale è stato assolto da tutti i Presidenti della Repubblica secondo stili differenti. Ciascuno ha interpretato il proprio ruolo istituzionale in base al contesto politico, alla propria personalità e ai propri valori. Sin dalla prima stagione repubblicana si può osservare come, entro il sistema politico, egli abbia agito non tanto e non solo attraverso l'esercizio di competenze formali, quanto attraverso un'intensa attività informale, definita oggi di *moral suasion*, che per lungo tempo non ha avuto risalto pubblico se non attraverso indiscrezioni giornalistiche.

Al contempo il Presidente della Repubblica si è preoccupato, attraverso l'esercizio del suo potere comunicativo verso l'esterno, di promuovere, consolidare, l'immagine dell'unità della nazione. Sin dall'inizio i presidenti si sono dedicati alla costruzione del nuovo immaginario repubblicano e costituzionale, con accenti diversi a seconda delle fasi politiche, avendo come destinatario l'opinione pubblica. Negli anni del centrismo il tema prevalente fu la continuità dello Stato da ripristinare, negli anni della crisi del centrismo quello dell'attuazione della Costituzione, negli anni del centrosinistra la costruzione dello Stato sociale e negli anni del terrorismo l'unità nazionale. Un altro tema ricorrente e continuativo è stato la collocazione geopolitica dell'Italia nell'area atlantica¹⁶³. Negli ultimi anni, infine, l'uso del potere di esternazione, non previsto dalla Costituzione, è divenuto determinante per svolgere questa funzione unificante, facendo anche crescere la popolarità dell'istituzione.

Tra gli anni 80 e gli anni 90 la crisi dei partiti, l'affermarsi di nuove soggettività politiche e infine la ridefinizione dell'assetto politico se-

¹⁶² A. MASTROPAOLO, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, cit., 2013, p. 47.

¹⁶³ Con l'eccezione di Gronchi che volle far valere una sua propria visione della politica estera e della collocazione italiana nello scenario internazionale.

guita a Tangentopoli e alla riforma elettorale del 1993 hanno segnato un mutamento nell'interpretazione del ruolo di Presidente della Repubblica. L'elemento caratterizzante è stato il progressivo instaurarsi di un rapporto dialettico nei confronti del sistema politico. Anche l'esercizio del potere di esternazione ha subito una trasformazione, favorita dagli impressionanti mutamenti avvenuti nelle forme di comunicazione pubblica. Esso è divenuto strumento di interlocuzione diretta con le forze politiche, che si è affiancato alla tradizionale funzione di *moral suasion*, anche se non l'ha sostituita. Le esternazioni sono atti difficilmente valutabili in termini di validità, ma comunque riconducibili alla volontà di chi li realizza e quindi giudicabili nei termini politici della legittimità¹⁶⁴. Si è iniziato ad avvertire una tensione tra la legittimazione del Presidente della Repubblica nel quadro della forma di governo parlamentare secondo quanto stabilito dalla Costituzione¹⁶⁵ e una forma nuova di legittimazione che potremmo forse definire carismatica, che per molti versi ricorda le forme teologiche della legittimazione regale, sempre più in auge grazie ai processi di personalizzazione della politica che hanno trovato la loro massima espressione nel berlusconismo¹⁶⁶.

Si è arrivati così all'ultima stagione della presidenza iniziata con Ciampi. Sono questi gli anni in cui si è assistito a una mutazione della forma di governo parlamentare. Si è scritto in proposito di presidenzializzazione come tendenza delle democrazie avanzate¹⁶⁷, che per molti addetti ai lavori avrebbe dovuto realizzarsi in Italia tramite il passaggio da un modello di democrazia consensuale a uno di democrazia dell'alternanza, in una variante con un capo dell'esecutivo forte e un capo dello Stato spinto ai margini della lotta politica, oppure, in una seconda variante, con un'evoluzione presidenzialista *tout court*. In realtà, al «bipolarismo conflittuale»¹⁶⁸ di fine millennio e dei primi

¹⁶⁴ In generale in questi anni si assiste a processi di accentuazione dei caratteri «soggettivi» dell'attività di governo e dell'attività politica. Cfr. M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, Bozza provvisoria ora in *Decisione, conflitti, controlli. Procedure costituzionali e sistema politico, Atti del XXV convegno annuale Parma*, Napoli, 2012, pp. 11-12.

¹⁶⁵ A. DI GIOVINE, *Dieci anni di presidenza della repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 65.

¹⁶⁶ M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*, cit., p. 7-8.

¹⁶⁷ T. POGUNTKE, P. WEBB (eds.), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, New York, 2005.

¹⁶⁸ V. LIPPOLIS, G. PITRUZZELLA, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007.

anni Duemila è seguito un ulteriore indebolimento dei partiti, accompagnato da una crescente emarginazione del Parlamento come luogo di composizione dei conflitti, culminata simbolicamente nel referendum costituzionale del 2020.

Proprio innanzi alle difficoltà del confronto politico in questo contesto si è avvertita in questi anni la tendenza di alcune componenti dell'opinione pubblica e della politica a cercare conforto nella figura del Presidente della Repubblica. È contestualmente cresciuto il numero e l'intensità dei moniti presidenziali rivolti non tanto ai cittadini, quanto alla politica stessa, fino a delineare una vera e propria contrapposizione nei confronti dell'esecutivo¹⁶⁹. Negli anni di Napolitano, dopo la breve esperienza del Governo Prodi, la contrapposizione è emersa alla luce del sole e si è determinata quella che è stata definita «una forma di supplenza presidenziale del Parlamento»¹⁷⁰. Il Presidente della Repubblica ha svolto apertamente un ruolo di contropotere, rivendicando ed esercitando le sue funzioni fino al limite della sua responsabilità istituzionale e anche in contrasto con gli indirizzi politici maturati nel raccordo tra Parlamento ed esecutivo.

L'attuale Presidente, Sergio Mattarella, ha ricevuto quindi una gravosa eredità. Si è trovato a svolgere il suo incarico in anni difficilissimi, segnati dal succedersi di grandi questioni nazionali e internazionali. La sua presidenza appare caratterizzata da grande popolarità, ma è stata condotta con modalità completamente diverse da quella precedente. Egli ha continuato a esercitare il suo potere di esternazione secondo canoni ormai consolidati, richiamando le forze politiche ai loro compiti e si è sempre curato di svolgere le sue competenze formali e l'attività di *moral suasion* con grande cautela. Ciò non gli ha comunque risparmiato pesanti critiche, nonostante sia sempre apparsa preminente la preoccupazione di esercitare i suoi compiti salvaguardando sopra ogni cosa il regime parlamentare disegnato dalla Costituzione.

* * *

¹⁶⁹ Sulla presenza mediatica di Ciampi e Napolitano si rinvia alla ricerca di F. AMORETTI, D. GIANNONE, *The power of words: the changing role of the Italian head of state during the Second Republic*, in *Modern Italy*, n. 4/2014, pp. 439-455.

¹⁷⁰ G. AZZARITI, *Sospensione dei processi per le Alte cariche dello Stato e comunicati irrituali della Presidenza della Repubblica: "Su ciò di cui non si deve parlare, si deve tacere"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2009, pp. 3999-4014.

ABSTRACT

ITA

Muovendo delle idee che alimentarono il dibattito costituente, l'articolo ripercorrerà un'altra volta le forme con cui sono state interpretate le funzioni di capo dello Stato da ciascuna personalità che ha rivestito la carica. L'obiettivo è di dare conto soprattutto di come i diversi Presidenti della Repubblica, facendo valere proprio la loro posizione istituzionale, si siano inseriti nella concreta dialettica politica, avallando o contrastando le azioni delle forze politiche e condizionando in tal modo la dinamica del regime parlamentare. La questione assume particolare rilievo alla luce delle sfide alle quale sono state sottoposte le ultime presidenze dalle vicende politiche, dalle circostanze socioeconomiche, nonché l'evoluzione delle tecnologie mediatiche.

EN

Starting from the debates that fuelled the drafting of the Italian Constitution, this paper will once again revisit the forms in which the functions of head of state have been interpreted by each personality who has held the office. The goal is to account for how the Presidents of the Republic, affirming their institutional position, have taken part in the concrete political dialectic, endorsing, or opposing the actions of the parties and conditioning the dynamics of the parliamentary regime. This issue is particularly important in light of the challenges faced by recent presidencies due to political events, socio-economic circumstances and the developments in media technologies.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)