

PIETRO PINNA

*L'errata distinzione tra l'indirizzo politico
e la garanzia costituzionale*

ABSTRACT:

The aim of the essay is to demonstrate the wrongness of the distinction between the function of political direction and the one of constitutional guarantee. Indeed, all the constitutional bodies have a duty to pursue the general interest, so they have to be impartial and have to respect the principle of equality. Therefore the government and the President of Republic, being divided powers, may represent different conceptions of the general interest.

Si sostiene che è errata la distinzione tra l'indirizzo politico e la garanzia costituzionale perché tutti gli organi costituzionali hanno il dovere di perseguire l'interesse generale, quindi devono essere imparziali e rispettare il principio di uguaglianza; e che perciò il governo e il capo dello stato, in quanto poteri divisi, possono rappresentare diverse concezioni dell'interesse generale.

PIETRO PINNA

*L'errata distinzione tra l'indirizzo politico
e la garanzia costituzionale*

1. La distinzione della funzione di garanzia dalla politica e la dottrina della funzione d'indirizzo politico – 2. La deliberazione maggioritaria e l'interesse generale – 3. La rappresentanza politica con e senza vincolo di mandato – 4. L'indipendenza dell'eletto, la distinzione dei poteri e il governo diviso.

1. *La distinzione della funzione di garanzia dalla politica e la dottrina della funzione d'indirizzo politico*

Qualche affermazione di Omar Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, potrebbe dare l'impressione che secondo lui il Capo della Repubblica parlamentare è un organo di indirizzo politico e non di garanzia. Ma questa impressione a ben vedere è fallace. Ben intesa, l'idea fondamentale del libro è che la distinzione tra la funzione d'indirizzo e quella di garanzia non ha fondamento. Così intesa la condivido pienamente, per le ragioni che espongo brevemente qui di seguito.

La tesi secondo cui il Capo dello Stato è garante della costituzione è sostenuta fondamentalmente con due argomenti connessi fra loro. Il primo, fa leva sulla contrapposizione tra la politica unitaria e quella parziale, l'una espressiva dell'unità nazionale, l'altra della maggioranza; Il secondo, sulla

irresponsabilità e sulla carente legittimazione democratica del capo dello stato.

Sono argomenti che derivano dalla dottrina della funzione d'indirizzo politico, il contributo teorico italiano forse più importante e originale alla cultura giuspubblistica degli anni Trenta del Novecento; e ciò spiega (in parte) perché essi siano ancora oggi assai seguiti in Italia. Questa dottrina ha spiegato il ruolo di direzione politica svolto prima dal partito unico e poi dai partiti. Ma, nonostante i vari adattamenti subiti per tener conto delle trasformazioni introdotte dalla Costituzione repubblicana, essa non ha mai completamente perso l'impronta monista che le ha dato Costantino Mortati, il suo autore di maggior spicco, il quale, in più, su di essa ha impiantato la teoria della costituzione in senso materiale. La demolizione di una delle sue applicazioni interpretative di maggior rilievo, il Presidente della Repubblica come organo di garanzia, estraneo al circuito dell'indirizzo politico – alla quale si dedica con successo il libro di Omar Chessa –, è dunque un importante contributo alla crescita di una cultura costituzionalistica pluralista.

2. La deliberazione maggioritaria e l'interesse generale

La realtà della politica è la divisione e lo scontro tra diversi partiti che rappresentano indirizzi politici partigiani. Ma un organo costituzionale può pretendere di essere fazioso, o, meglio, si può sostenere che la costituzione consente a un organo costituzionale di essere parziale?

Anche chi aderisce alla tesi dell'organo di garanzia, dovrebbe rispondere negativamente: poiché teorizza la funzione costituzionale garantista, cioè di freno della politica di parte, implicitamente riconosce che la politica faziosa non corrisponde a ciò che richiede la costituzione. E allora perché mai al governo sarebbe consentito ciò che è vietato dalla Costituzione?

Si potrebbe rispondere in modo articolato, sostenendo che la funzione di garanzia contrapposta a quella d'indirizzo è la forma grazie alla quale il governo persegue l'interesse generale. Questa lettura 'benevola' della dottrina dell'organo di garanzia, implica la limitazione estrinseca della politica di partito ed è alternativa alla teoria del governo diviso. Ne tratterò in seguito. Prima devo argomentare l'affermazione precedente secondo cui non è ammissibile che un organo costituzionale sia politicamente parziale.

L'idea che la politica dell'organo costituzionale possa essere partitica, cioè orientata ai fini propri del partito maggioritario, non è molto diversa da quella secondo cui la politica statale è l'indirizzo del partito dominante, del partito che ha sconfitto i suoi antagonisti o nemici politici. È un'idea monistica che esclude gli indirizzi battuti nella competizione politica, che assume la realtà politica della sopraffazione come regola cui conformarsi; e da essa deriva la convinzione che governa chi vince, cioè la maggioranza, in un sistema democratico.

Una società di uomini liberi e uguali si fonda sul consenso; e nessuno acconsentirebbe a una regola che permette alla maggioranza di fare il proprio interesse, sacrificando quello degli altri. L'essere la maggior parte non è una buona ragione per sopraffare la minor parte. Dà la forza per imporsi, pone nelle condizioni di dominare, sollevando la questione formidabile che il costituzionalismo cerca di risolvere: regolare, limitare il potere per indirizzarlo verso l'interesse generale, così da renderlo razionale e giustificato eticamente.

La deliberazione a maggioranza è un modo (forse l'unico logicamente fondato) per stabilire quale sia l'interesse comune, quando ci siano molteplici visioni dell'interesse comune, ma nessuna parte ha il diritto di governare in funzione del proprio interesse; chi vince deve non escludere gli altri, ma governare nell'interesse di tutti, anche dei perdenti. Si può deliberare a maggioranza su ciò che è l'interesse comune. Ma la

deliberazione che vincola tutti deve essere nell'interesse di tutti, altrimenti viola la costituzione, ciò che unisce tutti. Più precisamente, deve rispettare il principio di uguaglianza davanti alla legge e quello dell'imparzialità della pubblica amministrazione. Ogni atto di governo, sia esso legislativo o amministrativo, dunque può discriminare se ha una buona ragione per farlo, se è ragionevole, se è diretto verso un fine o bene comune, che persegue coerentemente, con mezzi pertinenti e congrui. Affinché sia legittimo, non basta che sia approvato dalla maggioranza, deve essere anche giusto; serve la forza e la ragione; deve essere sorretto da una volontà maggioritaria, ragionevole e razionale.

La costituzione, insomma, pretende che i governanti, tutti gli organi governativi, il parlamento, il governo, il Presidente della Repubblica siano imparziali, agiscano per la città, per l'interesse di tutti, e non della sola maggioranza, per l'unità e non per la divisione politica. La realtà della politica è, invece, la parzialità e la divisione. Perciò è un problema fondamentale del diritto costituzionale fare in modo che la maggioranza governi perseguendo l'interesse generale, comprendendo o integrando la minoranza e dunque assicurando l'unità politica e la coesione sociale.

3. La rappresentanza politica con e senza vincolo di mandato

L'art. 87 della Costituzione dispone che il capo dello Stato rappresenta l'unità nazionale. Chi lo interpreta nel senso che la funzione di quest'organo è la garanzia costituzionale, muove dal pregiudizio per cui gli altri organi, appartenenti al c.d. "circuito democratico-maggioritario", siano di parte e rappresentino la divisione. È simile all'idea che vi siano istituzioni (statali) rappresentative dell'unità contrapposte a quelle (regionali e locali) del pluralismo. Se ne differenzia per il fatto che

immagina l'unità nazionale non come unità politica, siccome identifica la politica con l'indirizzo di partito, ma come garanzia della costituzione, equivocando sul significato di «neutrale» attribuito alla politica da Constant. Ma se, seguendo il suggerimento di Omar Chessa, utilizzassimo correttamente l'espressione «politica neutrale», arriveremmo ugualmente a una conseguenza inaccettabile (inaccettabile, immagino, anche per i sostenitori dell'idea del capo dello stato garante dell'unità nazionale): cioè a difendere la proposta di Carl Schmitt, secondo cui il presidente della Repubblica esprime l'unità politica in opposizione al pluralismo partitico.

L'espressione «unità nazionale» adoperata dall'art. 87 della Costituzione per definire la funzione rappresentativa del Capo dello Stato Omar Chessa correttamente la assimila a quella dell'art. 67, secondo cui il parlamentare rappresenta la nazione, ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato. Essa, infatti, seguendo una lunga tradizione che è propria dei parlamenti, definisce il carattere rappresentativo del Capo dello Stato in termini di rappresentanza politica, quindi di rappresentanza dell'interesse non parziale, non dei propri elettori soltanto, ma generale, dell'intera comunità, quindi anche di chi non lo ha votato.

Nessuna disposizione costituzionale riguarda la rappresentanza del governo. Vuol dire che essa non ha natura politica? No, evidentemente. Significa invece che i ministri, essendo responsabili nei confronti del parlamento, hanno un mandato vincolato, sono tenuti a seguire la politica parlamentare; in ciò sta la peculiarità del governo parlamentare. I ministri sono indipendenti dal Capo dello stato, che li nomina, ma dipendono dal parlamento, che li può sfiduciare, obbligandoli alle dimissioni, in qualsiasi momento. Il che non implica, evidentemente, la parzialità politica del governo, fra l'altro perché l'indirizzo che il governo riceve dalle Camere deve essere imparziale.

Considerando la questione da un'altra prospettiva, tutto ciò può essere detto così: il governo è responsabile politicamente, mentre il Presidente della Repubblica è irresponsabile. Se ne inferisce comunemente che quest'ultimo non deve avere un indirizzo politico, poiché non deriverebbe, né dipenderebbe dal corpo elettorale. Si presuppone evidentemente che la rappresentanza politica impone all'eletto di seguire l'indirizzo dell'elettore, cosicché l'indirizzo politico stabilito dal popolo sarebbe lo stesso della maggioranza parlamentare e quindi del governo. Ma è una presupposizione indimostrata e comunque sbagliata. L'indirizzo politico del parlamento non deriva né dipende dal corpo elettorale; e ciò proprio perché il parlamento rappresenta la nazione e non è vincolato a un mandato, come il Capo dello Stato. L'elettore esprime un voto a favore di un candidato o di una lista di candidati e non di una linea o di un programma politico. Ma pur ammettendo che ciò implichi l'indicazione di una linea politica, comunque il rappresentato non possiede alcuno strumento per vincolare l'eletto, il quale perciò è libero di seguire l'orientamento politico che crede. Può darsi che, essendo insoddisfatto dell'azione politica di questi, successivamente decida di modificare il proprio voto e potrebbe anche capitare che il candidato non sia rieletto e che lo schieramento politico cui egli appartiene non ottenga la maggioranza. Il fatto ha un significato politico, che orienta l'azione degli attori politici. Ma giuridicamente non è certamente una sanzione; semmai è l'esercizio di una libertà, della libertà di voto. Questo ragionamento vale, e forse in modo più evidente, anche per il Presidente della Repubblica, per la modalità della sua elezione.

Sostengo pertanto che il parlamento è irresponsabile quanto il Presidente della Repubblica. Secondo l'opinione comune invece il parlamento sarebbe politicamente responsabile, perché sanzionabile con la non rielezione. La segue anche Omar Chessa e coerentemente afferma che anche il Capo dello

Stato è soggetto a questa stessa responsabilità. Non capisco in base a quale regola si possa qualificare come sanzione la mancata rielezione di un candidato. Nel caso della sfiducia nei confronti del governo, c'è una regola che prevede la sanzione, cioè l'obbligo delle dimissioni, quindi la rimozione dalla carica. Ma la rimozione non è equiparabile alla non rielezione: a parte il fatto che una persona potrebbe non essersi candidata per i motivi più disparati, in ogni caso, se si tengono delle elezioni significa che il parlamentare è cessato dalla carica e non si può rimuovere chi non è in carica, ovviamente; inoltre, la rielezione è un mero fatto, normativamente ogni elezione è una nuova investitura, senza alcuna soluzione di continuità con l'eventuale precedente elezione.

Sembra, dunque, che l'elezione senza vincolo di mandato faccia venir meno ogni relazione tra l'eletto e la volontà popolare, cosicché il governo rappresentativo esprime non la volontà popolare, ma quella degli eletti. In realtà questo è vero sino a un certo punto. Infatti, la regola della democrazia rappresentativa è l'esercizio della carica politica elettiva per un periodo predeterminato e abbastanza breve, così da ottenere, di fatto, una certa corrispondenza tra l'orientamento dei rappresentanti e dei rappresentati. Non c'è però una regola che imponga ai rappresentanti di seguire la politica dei rappresentati, semmai esiste la regola contraria, e cioè che questi non sono vincolati da quelli. Il governo del popolo, ossia la democraticità della rappresentanza, è il risultato cui mira la norma dell'elezione periodica dei governanti. È dunque la libertà di scegliere periodicamente i rappresentanti, ciò che rende democratica la rappresentanza politica, controllabili e responsabili gli eletti.

In conclusione, il governo è vincolato al mandato ricevuto dal parlamento, il parlamentare invece è libero. Perciò non è detto che l'indirizzo governativo corrisponda a quello del popolo; corrisponde soltanto a quello del parlamento; e non si può dire neppure che il governo è responsabile nei confronti del popolo, siccome è responsabile nei confronti del

parlamento. Questa proprietà transitiva della responsabilità politica non può essere fondata sulle regole del governo rappresentativo, in genere, e di quello parlamentare, in specie.

4. *L'indipendenza dell'eletto, la distinzione dei poteri e il governo diviso*

La regola dell'indipendenza consente all'eletto, non essendo vincolato alla tutela degli interessi particolari dei suoi elettori, di perseguire l'interesse generale. Non a caso essa distingue i parlamenti contemporanei, rappresentativi della nazione, da quelli feudali, espressivi dei ceti. Il divieto di mandato imperativo peraltro non risolve il problema della faziosità politica, specie in una situazione nella quale la società si organizza politicamente attraverso potenti partiti di massa. Tuttavia, determina la separazione fondamentale tra l'eletto e l'elettore; e in base a essa si può stabilire anche quella tra il Presidente della Repubblica e il Parlamento che lo elegge. Inoltre, il governo è indipendente dal Capo dello stato che lo nomina, poiché risponde solamente al parlamento del quale deve avere la fiducia. Infine, il governo e il Presidente della Repubblica concorrono all'esercizio della medesima funzione, per la regola della controfirma, come dimostra il libro di cui discutiamo.

La dottrina della divisione del potere, intesa come separazione organica, è applicabile dunque anche alla forma parlamentare del governo. Essa è stata elaborata da Madison nel *Federalist*. Omar Chessa ha illustrato a sufficienza come questa sia rivolta contro la faziosità politica. Quindi non mi ci soffermo. Mi basta evidenziare che essa concepisce il governo limitato intrinsecamente, cioè politicamente, e non dall'esterno, cioè dal diritto. Lo faccio riprendendo sinteticamente la distinzione tra la

limitazione e la separazione del potere formulata da McIlwain¹.

Secondo questa ricostruzione, il re buono di fatto si faceva guidare dal diritto, ma non ne era vincolato. Quindi il diritto esercitava sulla sua volontà soltanto una forza direttiva. «Questo era vero, tuttavia, solo nella sfera del *gubernaculum*; non lo era affatto in quella della *iurisdictio*, sebbene il re fosse la sola fontana della giustizia. Nell'ambito della *iurisdictio*, contrariamente a quel che avveniva nella sfera del *gubernaculum*, v'erano limiti al potere discrezionale del re, vincoli stabiliti da una legge positiva e coercitiva; e un atto reale, al di fuori di tali limiti, era *ultra vires*»². I giudici erano giudici del re. Tuttavia dovevano stabilire i diritti dei sudditi, secondo la legge e non la volontà regia.

La *iurisdictio* era l'ambito nel quale il potere regio era limitato dai diritti individuali. Questa dottrina costituzionalista medievale però non conosceva un rimedio alla violazione regia di diritti, salvo la minaccia della rivoluzione. Il difetto in Inghilterra è stato corretto a partire dal 1689, allorché è emersa «una nuova responsabilità del re per gli atti di governo, e non più soltanto per la *iurisdictio*, ma per l'intero campo del *gubernaculum*»³; una responsabilità davanti alla legge, fatta valere nei tribunali contro i ministri della corona, che è divenuta piena ed effettiva quando il potere giudiziario «fu dichiarato assolutamente indipendente dal re con l'*Act of Settlement* del 1701»⁴.

A questa responsabilità giuridica poi si è aggiunta quella politica. Ma il discorso sulla responsabilità politica dei ministri davanti al parlamento, ora può essere lasciato da parte. Ciò che

¹ CH.H. MACILWAN, *Constitutionalism: Ancient and Modern*, New York, 1947; trad. it., Bologna, il Mulino, 1990, 162 ss.

² *Ibidem*, 105.

³ *Ibidem*, 155.

⁴ *Ibidem*, 156.

adesso è importante è l'idea secondo cui la dottrina costituzionalista si sviluppa intorno al concetto di *jurisdictio*, cioè di limitazione giuridica del potere governativo: questo è responsabile della violazione dei diritti davanti a giudici indipendenti da questo stesso potere. La *jurisdictio*, dunque, secondo questa dottrina «è essenziale alla libertà» ed è parte del diritto; è necessaria per difendere il diritto dall'arbitrio. «E la sola istituzione, sopra tutte le altre essenziale alla difesa del diritto, è sempre stata ed è ancora un potere giudiziario onesto, abile, preparato ed indipendente»⁵. In definitiva, l'idea fondamentale sostenuta da McIlwain è che il costituzionalismo è limitazione del potere attraverso il diritto, il diritto inteso come diritti individuali, e non separazione del potere, divisione e indebolimento del governo.

La teoria del governo diviso esposta da Madison nel *Federalist* ha il diverso obiettivo di evitare che una fazione politica si impadronisca del potere e, escludendo le altre, imponga a tutti la propria volontà parziale.

Non basta segnare su una pergamena la linea di demarcazione tra i poteri per garantire contro gli abusi che potrebbero portare ad una concentrazione dispotica del potere.

Occorre dividere non i poteri, ma il potere. L'impulso e l'occasione non devono coincidere e l'impedimento alla prevaricazione faziosa non può essere esterna, di tipo morale o religioso. Non basta la distinzione, la precisa delimitazione delle diverse competenze, per evitare pericolose concentrazioni di potere: «Poiché tutte le soluzioni esterne appaiono inadeguate, vi si deve porre rimedio progettando la struttura interna del sistema in modo da far sì che tutte le parti possano, grazie al rapporto reciproco, contribuire a tenere ciascuna di loro al posto che le compete»⁶.

⁵ *Ibidem*, 162.

⁶ A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *The Federalist*, New York, 1788; trad. it., *Il Federalista*, Torino, Giappichelli, 1997, 277.

Gli uomini non sono angeli; e «[...] la garanzia più sicura contro la graduale concentrazione dei poteri in un unico organo è quella di fornire ai responsabili di un organo i mezzi costituzionali necessari e motivazioni personali per resistere agli abusi di potere da parte degli altri settori. La misura di difesa deve essere [...] proporzionata al pericolo dell'offesa. All'ambizione bisogna opporre ambizione»⁷; a un interesse un interesse opposto; al potere un altro potere.

Le fazioni devono essere molteplici e l'organizzazione costituzionale deve essere tale per cui nessuna di esse possa disporre di un potere capace di sopraffare le altre e di imporre a tutti la propria volontà parziale. Il potere deve essere diviso; e la divisione deve essere data non dal fatto che ciascuno esercita separatamente una funzione diversa, deve essere non funzionale, ma strutturale o organica: tutti i poteri devono essere esercitati non dal popolo, ma derivare dal popolo e un potere non deve derivare dall'altro, in questo senso tutti dipendono dal popolo e nessun potere dipende dall'altro. Così, non soltanto si difende «la comunità contro l'oppressione dei suoi legislatori, ma anche [...] una parte contro l'ingiustizia dell'altra»⁸. Le funzioni, invece, devono essere intrecciate, in modo tale che ciascun potere dipenda e sia frenato dagli altri e nessuno disponga della pienezza del potere.

Adesso è chiaro dunque che la divisione del potere persegue un obiettivo diverso dall'indipendenza della magistratura: la giurisdizione, siccome difende i diritti individuali, limita dall'esterno (e non divide intrinsecamente) il potere. L'indipendenza del potere giurisdizionale è funzionale, innanzitutto, oltre che strutturale o organico; il suo esercizio non deve subire interferenze da parte dei poteri governativi. Insomma, la giurisdizione è altro dalla funzione

⁷ *Ibidem*, 278.

⁸ *Ibidem*, 279.

di governo e non deve dipendere da questa, sotto nessun punto di vista.

La limitazione del potere attraverso la giurisdizione esercitata da giudici indipendenti (funzionalmente e organicamente) dunque è una cosa diversa dal governo diviso. Tuttavia, questo è compatibile con quella, anzi l'una è complementare all'altro, nella misura in cui per perseguire i suoi obiettivi la costituzione del potere diviso ha bisogno di cittadini liberi e uguali. Da questo punto di vista, l'indipendenza dal potere e la divisione del potere si implicano reciprocamente.

Nonostante McIlwain presenti la dottrina dell'indipendenza dal potere come alternativa a quella del governo diviso, per ragioni che ora trascuro, possiamo concludere che esistono due dottrine complementari della limitazione del potere: la limitazione attraverso il diritto assicurata dai giudici indipendenti dal governo, cioè la limitazione giurisdizionale, esterna alla politica; la limitazione attraverso la divisione del governo, realizzata contrapponendo a un potere un altro potere uguale, così da essere un impedimento efficace, quindi una limitazione politica, interna al potere.

La divisione realizzata attraverso la differenziazione funzionale non produce il reciproco impedimento o l'interdipendenza richiesto dalla dottrina del governo diviso. Il governo parlamentare ha funzioni separate da quelle del parlamento o più separate di quanto avvenga nel governo presidenziale. Però il governo dipende dal parlamento, che lo può rimuovere in qualsiasi momento. Pertanto, deve seguire gli indirizzi del parlamento. A ciò si aggiunga che il governo non ha un ambito di competenze costituzionalmente riservato e dunque il parlamento può anche amministrare con la legge. Infine, il governo è un organo esecutivo che in linea di principio deve trovare nella legge il fondamento del proprio potere.

Nel governo parlamentare la divisione è tra Presidente della Repubblica e governo. Ho già illustrato che la

separazione è organica. Tuttavia potremmo pensare che sia anche funzionale, cioè che al governo spetti la funzione d'indirizzo e al Presidente quella di garanzia. Ma non esiste una dottrina della garanzia e quindi neppure della limitazione attraverso la garanzia costituzionale, assicurata da un potere neutrale o imparziale che si contrapponga a un altro potere attivo o d'indirizzo e parziale. E gli ostacoli alla sua costruzione non sono pochi, né di poco momento.

Infatti, bisognerebbe immaginare una contrapposizione tra organi indipendenti che esercitano diverse funzioni, quindi dei poteri distinti, piuttosto che separati, simile a quella che oppone la giurisdizione al potere. La funzione di garanzia della costituzione sarebbe giuridica quindi esterna. Non potrebbe però definirsi giurisdizionale, perché esercitata da un organo rappresentativo, interno alla politica, quindi dipendente e parziale. La limitazione estrinseca del governo sarebbe imposta dunque da un potere politico, cioè strutturalmente sarebbe interna; e questa è un'aporìa evidente.

La verità è che la garanzia giuridica della Costituzione è affidata alla giurisdizione (comune e costituzionale) e non al Presidente della Repubblica.

Si potrebbe provare a battere la strada della garanzia non giuridica ma politica. Il Presidente della Repubblica sarebbe dunque l'organo governativo che esercita la funzione di controllo politico a tutela dell'interesse generale e dell'unità politica, in contrapposizione al potere del governo e, più in generale, del circuito maggioritario corpo elettorale-parlamento-governo, rappresentativo della parzialità e molteplicità politica.

Bisognerebbe dimostrare che la politica del Capo dello Stato è di un genere diverso di quella del governo. Però la politica imparziale non esiste in natura, secondo l'insegnamento del realismo politico, che mostra di seguire pure chi ragiona di funzione di garanzia. È semmai il prodotto artificiale della costituzione; e se è così, perché allora la politica

del capo dello stato sarebbe imparziale (artificiale) e quella del governo parziale (naturale)?

Inoltre, a parte la già segnalata difficoltà di fondare nella costituzione un potere parziale, l'obiezione è che, poiché l'interesse generale o l'unità debbono ovviamente prevalere, in caso di contrasto, la decisione spetta all'organo di garanzia. Così, anche passando da questa strada, si giunge alla conseguenza che il Presidente della Repubblica deve prevalere sul governo. E da qui manca solo un piccolissimo passo per arrivare alla conclusione che il governo è sotto la tutela del Capo dello Stato e che questo governa da solo, per ristabilire l'unità minacciata dalla parzialità e dalla divisione politica; insomma lo sviluppo coerente dell'idea del controllo politico presidenziale è la custodia della costituzione teorizzata da Carl Schmitt.

La verità è che i due organi rappresentano non diversi interessi, ma differenti concezioni dell'interesse generale; e siccome non c'è nessuna ragione che possa giustificare la prevalenza dell'una sull'altra, essi devono accordarsi, risolvere la controversia trovando una soluzione comprensiva di entrambe le rappresentazioni.