

MAURO TEBALDI

*Poteri e prassi del Presidente della Repubblica
nel sistema politico italiano.
Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*

ABSTRACT:

This article aims to analyze the fluctuations of the behavior of the President of the Italian Republic and the conditions that tend to determine its variance. Our analysis starts with a classification. It seeks to define the realistic picture of presidential powers in the political sphere. In particular will be defined: his powers, both formal and informal processes and spheres of action in which he is involved with his own capacity of choice. The article will then examine the actual practices by which the President of the Republic exercises these powers. It will give particular attention to any elements of discontinuity introduced in the period of the majoritarian bipolarism (1996-2010). Based on the observed facts, some hypotheses will be advanced about the evolution of the presidential behavior in the Italian political system.

KEYWORDS:

Italy; President of the Republic; powers; practices; political system

MAURO TEBALDI

*Poteri e prassi del Presidente della Repubblica
nel sistema politico italiano.
Interpretazioni dell'esperienza maggioritaria*

1. Introduzione – 2. I poteri presidenziali. Una tipologia empirico-descrittiva – 3. Il Presidente della Repubblica come regolatore di procedure: dal *rule making* all'autoregolazione presidenziale – 4. Il potere del capo dello Stato nella soluzione delle crisi sistemiche – 5. Sul ruolo presidenziale di custode dei valori costituzionali – 6. Il presidente *policy maker* – 7. Prassi presidenziale e parlamentarismo maggioritario: ipotesi e interpretazioni – 8. Conclusione.

1. *Introduzione*

La letteratura politologica sul sistema politico italiano, tranne poche eccezioni, offre del Presidente della Repubblica un'immagine sfocata, quando non evanescente; talché si ha l'impressione, leggendo alcuni di quei contributi, di avere a che fare con un'istituzione marginale¹ della nostra forma di governo.

¹ Basti osservare, a questo proposito, la scarna trattazione dell'istituzione presidenziale nei testi più accreditati sul sistema politico italiano [COTTA, VERZICHELLI 2008].

La scarsa attenzione che la scienza politica ha riservato all'organo di vertice dell'ordinamento costituzionale italiano trova una probabile e paradossale motivazione su valutazioni di puro carattere formale, quasi essa sconti un certo grado di "soggezione" nei confronti della ricchissima letteratura giurispubblicistica che ha analizzato il tema². È il diritto costituzionale, infatti, ad aver sottolineato a più voci la indefinita vaghezza de poteri formali del capo dello Stato, soprattutto se raffrontati con quelli, forse meno articolati, ma politicamente più consistenti, delle sue istituzioni "antagoniste", parlamento e governo. Salvo poi chiedersi, con un quesito di altrettanto paradossale radice politologica, quale sia l'effettiva robustezza e la concreta salienza dei poteri presidenziali quando essi si dilatano, fino a condizionare le fattezze e gli equilibri del parlamentarismo nostrano [REBUFFA 1996; FABBRINI 1997; FUSARO 2003; TEBALDI 2005].

A ben vedere, infatti, fin dai suoi primissimi esordi, l'azione del Quirinale ha dato prova di grande versatilità e flessibilità. Essa si è adattata alle diverse stagioni attraversate del nostro sistema politico facendo leva sulla laconica disciplina costituzionale, che ne definisce per sommi capi i poteri salienti e lascia ampi spazi ai detentori della carica sul come interpretarli, quando farli valere e quanto estenderli. Cosicché, senza modifiche sostanziali all'impianto normativo da cui trae legittimazione, il Presidente della Repubblica ha talvolta influito profondamente sui processi politici

² L'argomentazione concorda pienamente, dal punto di vista della scienza politica, con quanto scrive recentemente, da una prospettiva costituzionalista, O. CHESSA [2011, 7], laddove egli sostiene che «per certi versi, comprendere come esattamente le regole costituzionali tracciano il ruolo del PdR connota la specificità del diritto costituzionale rispetto alla scienza politica: è il contributo propriamente costituzionalistico alla comprensione (giuridica) della forma di governo».

del nostro parlamentarismo, allargando in massimo grado il proprio bagaglio potestativo; in altre occasioni si è invece mantenuto ai margini delle arene decisionali, limitandosi ad una partecipazione in chiave notarile.

Per segnalare ed enfatizzare l'estensione variabile, i poteri del capo dello Stato, sono stati paragonati al movimento di una fisarmonica. Si tratta, evidentemente, di un artificio simbolico: esso, tuttavia, ci offre un'immagine concettualmente "densa" e dotata, perciò, di dignità teorica. Proprio l'ipotesi della "fisarmonica presidenziale" sarà il principale ancoraggio teorico del nostro lavoro e, pertanto, conviene qui esplicitare i fattori e le dinamiche che essa sottende.

Grazie a questa metafora, si rende immediatamente percepibile lo scostamento fra la base normativa scritta, scarna e poco definita, e la prassi effettiva su cui si fonda, in buona misura, il potere del capo dello Stato. Potere che, in alcune circostanze e a precise condizioni, può accrescersi oltre misura, fino ad imporre la propria volontà sugli altri organi del circuito istituzionale – parlamento e governo – o su soggetti istituzionalmente rilevanti all'interno di quello stesso circuito, come la maggioranza o l'opposizione parlamentare.

Sugli effetti di questa variabilità molto si è detto, con interpretazioni non univoche.

I critici sostengono che la "fisarmonica presidenziale" costituisca un pericolo congenito del sistema parlamentare disegnato dai costituenti. Una sorta di patologia in forza della quale una figura sottratta al controllo democratico e politicamente irresponsabile³ può assumere in sé, con scarsi limiti formali, i cruciali poteri politici di nomina del premier e di dissoluzione del parlamento, oltretutto uno sconfinato potere di messaggio.

³ Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica si veda, da ultimo, SPERTI [2010] e la letteratura ivi citata.

Coloro, invece, che difendono l'assetto istituzionale del capo dello Stato a "geometria variabile", ne apprezzano il ruolo e le funzioni equilibratrici, fisiologicamente vocate allo sblocco, da una posizione di garanzia *super partes*, degli stati di crisi del nostro sistema parlamentare.

Se, tuttavia, la metafora della fisarmonica richiama gli scostamenti fra regole e prassi dei poteri presidenziali, prima di valutarne le conseguenze sistemiche, è bene comprendere le ragioni e l'ampiezza del fenomeno.

Quanto alle ragioni, si tratta di scandagliare il problema alle sue radici, ovvero di individuarne il perché alla luce della forma di governo disegnata dalla nostra Costituzione: da quella, infatti, si deve necessariamente partire per conoscere, alla loro scaturigine, i vincoli e le opportunità del ruolo presidenziale [CHESSA 2011]. Non ci occuperemo, qui, se non indirettamente, di questo specifico tema di analisi, pur consapevoli delle sue implicazioni per la questione che invece andremo direttamente ad affrontare: quella relativa alla scala delle oscillazioni della condotta presidenziale e delle condizioni che tendono a determinare tale varianza.

Per fare ciò, il nostro ragionamento prenderà le mosse da un esercizio tassonomico. Esso cercherà di definire il quadro realistico dei poteri presidenziali in ambito politico, a partire dalle sue attribuzioni, formali e informali, dei processi e delle sfere d'azione in cui egli è coinvolto con proprie autonome capacità di scelta. Nell'ambito di ciascun tipo di potere, si cercherà quindi di esaminare le prassi con cui effettivamente il Presidente della Repubblica tende al suo esercizio, con particolare riferimento agli eventuali elementi di discontinuità introdotti nel quindicennio del bipolarismo maggioritario (1996-2010). In base ai fatti osservati, si avvanzeranno infine alcune ipotesi interpretative circa l'evoluzione della condotta presidenziale nel sistema politico italiano.

3. *I poteri presidenziali. Una tipologia empirico-descrittiva*

La letteratura sui poteri del Presidente della Repubblica è copiosa, ed ha suscitato un interesse multidisciplinare. Solo restando all'interno del diritto costituzionale sono state proposte varie classificazioni, il cui obiettivo è di coniugare le risorse normative a disposizione del capo dello Stato con le funzioni che egli dovrebbe svolgere nel sistema politico disegnato dalla Costituzione. Ne discende una lettura in chiave eminentemente prescrittiva, la cui efficacia poggia sulla capacità di esprimere l'insieme degli atti in cui si esaurirebbero gli obblighi ed i corretti repertori di azione (o di non-azione) del Presidente della Repubblica.

Quando però si intende passare dalla dimensione prescrittiva a quella empirico-descrittiva, tali schemi di analisi paiono di limitata utilità euristica. Il punto è che la sola classificazione in base all'ammontare di risorse normative e al loro corretto impiego è uno strumento comparatistico insufficiente (ancorché prezioso) se l'attenzione del ricercatore si sposta dai puri atti formali ai fatti sostanziali che definiscono la condotta presidenziale. Quando cioè, per dirla altrimenti, la prospettiva dei *poteri* si salda a quella del *potere*, potenziale e attuale, esercitato dal Presidente della Repubblica.

Se lo si guarda da questo versante, le risorse normative sono una delle caratteristiche che influiscono sul potere del capo dello Stato. Esse gli conferiscono la possibilità di agire a duplice livello: strutturale e processuale. A livello strutturale generano la capacità di operare sugli elementi che costituiscono l'impalcatura del regime democratico (il *come* lo si articola e il *perché* lo si tutela): le regole del gioco, i valori dominanti della comunità, l'organizzazione dei ruoli e dei contrappesi in cui si distribuisce il potere politico [EASTON 1965]. Le regole del gioco politico, che possono essere sia vere e proprie norme giuridiche, sia regole osservate di fatto, stabiliscono i tipi riconosciuti di

comportamento che possono essere adottati nella lotta per la conquista del potere politico e nelle condotte volte a influenzarlo. I valori, o principi politici dominanti del regime, orientano l'azione di governo e delimitano l'area entro la quale essa può esplicarsi, e ci si aspetta che si esplichino. Nei regimi politici liberal-democratici, i valori operano non tanto nel senso di indicare obiettivi precisi all'azione di governo, quanto in quello di porre ad essa dei limiti negativi e un orientamento generale. La struttura organizzativa del potere politico, infine, determina i diversi ruoli, e le corrispondenti diverse forme di esercizio del potere politico, nonché il modo in cui essi sono stabilmente coordinati [STOPPINO 1982, 235; LASSWELL e KAPLAN 1979].

Oltre che nei riguardi del regime politico, e quindi oltre al livello strutturale, il Presidente della Repubblica opera anche a livello processuale. Più precisamente, egli ha capacità di intervento nei processi politici in cui si articola tanto la lotta per il potere, quanto l'esercizio del potere stesso (nella identificazione di *chi* guida la nostra democrazia e nella definizione di *che cosa* essa produce). In questo senso egli si relaziona con le altre istituzioni del sottosistema governo-parlamento, e con i partiti che le permeano, in ordine alla selezione e al rinnovo del personale di governo e alla formulazione/assunzione di decisioni politiche.

Quest'ultima osservazione sposta il ragionamento sulla seconda variabile che dà origine al nostro schema tipologico (Fig.1). Se lì si esamina più a fondo, si può infatti agevolmente rilevare che entrambi i livelli di azione, sia quello strutturale, sia quello processuale, intersecano le due diverse sfere entro le quali si svolge l'attività politica. Nella sfera della *politics* il capo dello Stato presidia e interviene su molteplici fattispecie (regole, ruoli e comportamenti competitivi) che influiscono sulle dinamiche della lotta per il potere nella nostra poliarchia; in termini di *policy*, egli è in

grado di presidiare e intervenire sia sui valori, nel rispetto dei quali è consentito emettere decisioni vincolanti, sia su specifici obiettivi e contenuti delle decisioni stesse.

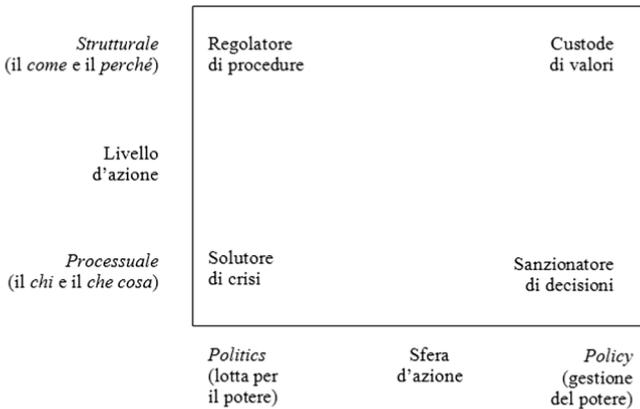


Fig.1 Tipologia dei poteri presidenziali

3. *Il Presidente della Repubblica come regolatore di procedure: dal rule making all'autoregolazione presidenziale*

Il giudizio della letteratura più autorevole è concorde nell'asserire che il potere di formazione del governo, insieme a quello di scioglimento delle camere, sia uno fra i punti chiave della funzione presidenziale: probabilmente quello che più la connota come centro potestativo nella forma di governo disegnata dalla nostra Costituzione, e poi messa in atto in senso materiale⁴. Questo giudizio si rafforza

⁴ Sul punto rimando al numero monografico dedicato dalla rivista *Quaderni Costituzionali* (nel n. 1 del 1988) al ruolo del Presidente

alla luce dello sviluppo che il ruolo del Presidente della Repubblica ha avuto nel corso della “prima repubblica” e, ancor più, nella fase di transizione, allorché la sua progressiva centralità istituzionale ha fatto capo principalmente (anche se non esclusivamente) all’esercizio attivo, e talvolta scevro da condizionamenti esogeni, dei poteri di designazione e nomina del governo.

Se, dunque, l’evoluzione dell’istituto mostra che nel processo di formazione dei governi si aprono molteplici spazi di discrezionalità per il presidente della Repubblica, altrettanto cruciale è stabilire in quale misura e per quali ragioni tali spazi vengono occupati dal capo dello Stato con autonome decisioni. A questa serie di interrogativi è stato risposto affrontando il problema da diverse prospettive.

Da un punto di vista strutturale, si è guardato alle fonti e al repertorio normativo che regolamenta la condotta presidenziale. Alle *regole* che tendono a produrre *regolarità* dei comportamenti presidenziali nella formazione dei governi. Sotto questo aspetto, ciò che rileva è la pronunciata laconicità della disciplina costituzionale relativa alla scelta e alla nomina del presidente del consiglio. Perciò sono invalse, nella prassi, differenti convenzioni che hanno consentito al capo dello Stato una certa libertà di manovra tanto sul piano procedurale, quanto sui criteri di selezione e designazione dell’incaricato [RUGGERI 1990]. Che il capo dello Stato possa svolgere attivamente un’autonoma funzione di *office seeking* è un fatto potenziale la cui disciplina è lasciata sospesa dall’art. 92 Cost., laddove non si specifica quanto e come la nomina del presidente del consiglio (e, su proposta di questo, dei ministri) debba attenersi alle

della Repubblica nelle crisi di governo, con contributi di Calandra, Carlassare, Galeotti e Martines. Si veda anche AMATO [1981].

volontà espresse (o esprimibili) dalla maggioranza. Sarà l'atto fiduciario a sanzionare tale collimanza, ma solo *ex post*, e senza che vi sia alcuna garanzia formale della previa esistenza di simile requisito.

È l'articolazione di queste prassi procedurali e regolamentari che consente al Presidente della Repubblica di agire con maggiore o minore discrezionalità nella scelta di un candidato premier capace di far convergere intorno alla propria leadership e al proprio progetto di governo i voti di una maggioranza. Nel compiere tale azione, il capo dello Stato può avvalersi di diversi strumenti informali (poiché la Costituzione nulla dispone al proposito) che vanno da un ampio potere di "consultazione" (delle forze politiche rappresentate in parlamento, dei Presidenti delle camere, degli ex Presidenti della Repubblica, finanche, quando ritenuto necessario, di altre figure istituzionali, come i vertici delle forze armate), ad un più circoscritto potere di conferire "missioni esplorative" a soggetti qualificati (per esempio, il Presidente del senato) o politicamente accreditati, ad un ancor più specifico "preincarico", allorché tali missioni vengano affidate con l'avviso di tramutarle nell'incarico di formare il nuovo governo.

Proprio la formula dell'incarico (e quindi anche del preincarico, qualora esso consegua risultati positivi e possa dar luogo ad un incarico) costituisce una particolare fonte di autonomia potestativa da parte del Presidente della Repubblica, potendosi configurare come un "mandato vincolato", con il quale si condiziona il Presidente del consiglio *in pectore* la scelta della maggioranza e/o delle linee programmatiche generali, oppure come "mandato libero e ampio", senza preclusione alcuna per le possibili soluzioni. È chiaro che la discrezionalità presidenziale sarà tanto maggiore quanto più il capo dello Stato si avvarrà di strumenti e procedure capaci di vincolare la nomina del premier e della squadra di governo.

Guardando all'esperienza più recente, l'elemento che più risalta riguarda l'evidente differenza fra le procedure di consultazione nella formazione di governi di inizio legislatura e nelle crisi infra-legislatura [FUSARO 2007]. Particolarmente significativo il caso della presidenza Napolitano nel corso della XV legislatura. Nel maggio 2006, subito dopo il voto, egli si limitò ad incontrare, se si escludono i presidenti delle camere e gli ex Presidenti della repubblica, 10 delegazioni politico-partitiche. Pochi mesi dopo, in occasione della crisi del febbraio-marzo 2007, lo stesso Napolitano decise di allargare le consultazioni a 22 delegazioni, prima di respingere le dimissioni di Prodi e rinviare il governo alle Camere, insieme ad una nota che motivò pubblicamente le decisioni assunte. Analogo l'allargamento della "fisarmonica" delle consultazioni durante il processo di formazione dei due governi Berlusconi (II e III) che si succedettero durante la XIV legislatura, sotto la presidenza Ciampi⁵.

Volgendo la nostra attenzione alle relazioni fra Presidente della Repubblica e parlamento, è noto che lo scioglimento anticipato delle camere costituisca uno dei poteri fondamentali che le costituzioni di molti regimi parlamentari assegnano al capo dello Stato, sia esso

⁵ Nella nostra ricostruzione delle prassi presidenziali regolative nei confronti del governo, ci limitiamo qui agli atti che riguardano la *formazione* dei governi. Se si guarda, infatti, alla *direzione* del governo, l'attività regolativa del Presidente della Repubblica trova dei confini assai più rigidi, poiché la Costituzione restringe il suo possibile campo d'azione ad alcuni atti formalmente ben definiti: l'autorizzazione della presentazione alle camere dei disegni di legge; l'emanazione dei decreti legge; l'obbligo di controfirma degli atti presidenziali da parte dei ministri proponenti (e del Presidente del Consiglio per gli atti di valore legislativo).

monarchico o repubblicano. È lo sviluppo dei diversi sistemi partitici, come vedremo nel prossimo paragrafo, a determinare, nei fatti, lo spostamento del potere effettivo di scioglimento verso il capo dello Stato oppure verso il governo⁶. Anche il sistema parlamentare disegnato dai nostri costituenti, come si è già detto, prescrive questo meccanismo di riequilibrio e affida la funzione di sblocco dell'asse di interazione governo-maggioranza ai poteri del Presidente della Repubblica. Lo fa, tuttavia, con estrema parsimonia regolativa. Pur evidenziandosi in Assemblea Costituente una volontà diffusa, intesa a scongiurare la prassi statutaria dello scioglimento-sanzione a danno del parlamento, la salvaguardia da temute degenerazioni fu riposta in un solo, scarno articolo (art. 88). Esso si limitò a stabilire due requisiti minimi alla libertà di scioglimento da parte del presidente: la previa consultazione dei presidenti delle camere e l'impossibilità di esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato (il cosiddetto "semestre bianco")⁷. A ciò va ovviamente aggiunto l'obbligo di controfirma di un membro del governo – in questo caso il Presidente del consiglio – come richiesto per qualsiasi atto emanato dal capo dello Stato (art. 89). Mancano dunque riferimenti, anche vaghi, circa le procedure e le condizioni che rendono politicamente e istituzionalmente possibile, quando non auspicabile, l'esercizio di questa rilevantissima prerogativa presidenziale. Da qui una serie di interventi, soprattutto in sede giuspubblicistica, che hanno cercato di

⁶ Per una comparazione e una ricostruzione storica si veda CECCANTI [1999]. Si veda anche LUPHART [2001, 146-147].

⁷ Requisito poi modificato con la legge cost. 4 novembre 1991, n. 1, dove si consente lo scioglimento anticipato durante il «semestre bianco» nel solo caso di coincidenza fra fine della legislatura e fine del mandato presidenziale.

stabilire la titolarità del potere di scioglimento, le sue procedure e le circostanze che lo qualificano come lecito e/o ammissibile, sia in punto di diritto che nella prassi politica⁸. La questione è ben tratteggiata da FUSARO [2003, 86], quando afferma che «il problema sta nel fatto che a differenza di altri poteri presidenziali, lo scioglimento è uno di quelli (con la nomina del Presidente del consiglio, ma fors'anche di più) per i quali nessun presupposto è normativamente indicato sicché il suo esercizio si fonda interamente su valutazioni opinabili, intrinsecamente politiche, riguardo alle quali è impossibile sceverare il merito della legittimità: tant'è che le costituzioni che attribuiscono effettivamente al capo dello Stato il potere di scioglimento sono anche quelle che gli conferiscono espressamente un ruolo politico».

Vale ricordare la differente prassi procedurale seguita dal presidente Scalfaro nei due scioglimenti anticipati da lui presieduti. Nel primo caso (1994) egli procedette senza indugi allo scioglimento delle camere senza effettuare alcuna consultazione, quando il primo ministro Ciampi, alla guida di un governo tecnico, portò a compimento la modifica della legge elettorale in senso maggioritario, come imposto dal referendum dell'anno precedente. Due anni dopo, tuttavia, lo stesso Scalfaro usò una cautela a detta di molti eccessiva nel chiudere l'esperienza del governo Dini e sciogliere anticipatamente le camere per indire nuove elezioni. Dapprima, infatti, rimandò lo stesso Dini alle camere; fallito questo tentativo, dopo un aspro dibattito parlamentare su un'ipotesi di governo di unità nazionale,

⁸ Non mi soffermo oltre sui numerosissimi contributi di scuola giuridica concernenti il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica. Per una panoramica generale e per i fondamentali richiami bibliografici rimando a BALDASSARRE [1991] e a CARLASSARE [1997].

conferì un nuovo incarico a Maccanico, il cui mandato non fu coronato da successo e chiuse, di fatto, la legislatura.

La presidenza Ciampi ha visto succedersi, pur con qualche incidente di percorso, ben due legislature complete (la XIII, in cui Ciampi è entrato in corso d'opera, e la XIV, da lui attraversata per intero) e non ha quindi proposto alcuna prassi specifica di scioglimento anticipato. Diversa l'esperienza del presidente Napolitano, il quale, nella primavera 2008, dovette procedere allo scioglimento anticipato, dopo aver registrato la bocciatura del mandato assegnato al presidente della camera Marini per un governo finalizzato alla approvazione di una nuova legge elettorale.

Sempre guardando alle interazioni presidente-parlamento, non possono inoltre essere trascurati quei poteri di nomina che fanno del Presidente della Repubblica un attore rilevante nella definizione degli equilibri (e dei reciproci rapporti di forza) governativi e parlamentari. L'interpretazione della norma che regola la nomina di cinque senatori a vita (art. 59 Cost.) è lasciata all'arbitrio presidenziale. Poiché tale facoltà è stata esercitata tanto nel senso di *cinque nomine in totale*, quanto in quello di *cinque per presidente* (questa la prassi seguita da Pertini e Cossiga), è evidente che quest'ultima interpretazione conferisce al capo dello Stato indubbie possibilità di influenzare gli equilibri in parlamenti a maggioranze risicate e/o poco coese, con ripercussioni altrettanto prevedibili sull'attività dei governi retti da simili maggioranze.

Vi è al proposito da dire che mentre Scalfaro sembra aver implicitamente riaffermato la prima prassi, non avendo nominato alcun senatore a vita, Ciampi ha invece optato per la seconda, con le sue cinque nomine. Nessun carica senatoriale è stata finora conferita da Napolitano.

Un'ultima osservazione sulle procedure di controllo formale dei tempi di transizione dal vecchio al nuovo parlamento, ovvero sul potere presidenziale di indire le

nuove elezioni e di fissare la prima riunione delle camere, sebbene con i limiti dei settanta giorni dallo scioglimento per le elezioni e del ventesimo giorno dalle elezioni per la prima riunione. Se è vero, infatti, che il presidente Ciampi, come abbiamo detto, non ha dovuto ricorrere, nel corso del suo settennato, allo strumento dello scioglimento anticipato, le ultime settimane della XIV legislatura hanno registrato, come ricorda FUSARO [2007, 3] «un piccolo braccio di ferro fra governo e PdR in relazione alla data delle elezioni e quindi (a ritroso) in ordine alla data del decreto di scioglimento (nel caso tecnicamente anticipato). Reale oggetto del contendere era la data d'avvio dell'applicazione delle norme della legge 28/2000 il cui art. 4 fa scattare le disposizioni sull'accesso i campagna elettorale a partire dalla data di convocazione dei comizi elettorali».

4. *Il potere del capo dello Stato nella soluzione delle crisi sistemiche*

Passando dal piano strutturale a quello processuale, ovvero dall'esame delle *regole* che definiscono i suoi *poteri* a quello delle *regolarità* nell'estensione del suo *potere*, l'intervento del capo dello Stato nella sfera della *politics* riguarda essenzialmente i rapporti che egli intrattiene con i partiti politici nei processi di formazione dei governi e di dissoluzione delle camere. Si tratta qui di capire quali effetti esercitino le diverse configurazioni sistemiche sulle capacità di manovra e sull'effettivo potere esercitato dal Quirinale nei momenti di crisi del parlamentarismo.

Possiamo innanzitutto esaminare le due configurazioni che stanno agli estremi. L'area del parlamentarismo bipolare è quella che offre minori opportunità di azione al capo dello Stato. Essa ne limita in massimo grado l'autonomia quando la forma di governo si avvicina al parlamentarismo

competitivo su base *primoministeriale*; quanto più cioè ci si avvicina alle dinamiche concorrenziali e decisionali del modello *Westminster*. I vincoli tendono invece ad essere meno ferrei al crescere delle imperfezioni dell'assetto maggioritario e della instabilità delle coalizioni in concorrenza. Alla prima configurazione si avvicina la forma di governo in cui operò Einaudi nel corso della prima legislatura (1948-'53)⁹; alla seconda quella che fece da contesto all'ultima parte del settennato di Scalfaro (dal 1996 al 1998). In posizione intermedia si collocano le due presidenze del parlamentarismo maggioritario imperfetto, Ciampi e Napolitano.

All'inverso, il grado più elevato di attivismo presidenziale, sia per intensità che per repertorio d'azione, tende a verificarsi nei momenti di più elevata destrutturazione del sistema parlamentare. Vale a dire quando i fenomeni di crisi della rappresentanza politica e di deficit di governabilità sono tali da paralizzare il funzionamento degli organi di indirizzo politico. Nel caso estremo del periodo transitorio

⁹ La prima legislatura repubblicana rappresenta una parziale eccezione rispetto alle altre stagioni del parlamentarismo italiano, tanto da poter definire *primoministeriale* la forma di governo che ne scaturì. Le cause di tale evoluzione sono state ben individuate da FABBRINI e VASSALLO [1999, 102], quando affermano che «le elezioni del 1948 furono vissute sostanzialmente come una secca alternativa tra la coalizione di sinistra (comunisti e socialisti) e la coalizione governativa guidata dalla Democrazia cristiana. Quest'ultima ottenne la maggioranza assoluta dei seggi e il suo leader, De Gasperi, una implicita investitura personale per continuare a guidare il governo». Vero è che l'eccezione durò lo spazio di una legislatura e dalle elezioni del 1953 in poi, fino al 1994, la dinamica del sistema dei partiti assunse una configurazione tripolare con la sostanziale chiusura dell'area di governo nei confronti dei poli antisistema e lo sviluppo di una politica di coalizione imperniata sul polo di centro.

fra prima e seconda repubblica (1992-'96), il presidente Scalfaro esercitò una funzione di supplenza temporanea di poteri altrui, dato l'incerto travaglio del sistema dei partiti. Non può inoltre sorprendere, se il ragionamento è corretto, che l'ultimo biennio della presidenza Cossiga (1990-'92) – quando la crisi del sistema partitico cominciò a manifestarsi e la domanda di riforme si fece più pressante – abbia visto una crescita cospicua, quantitativa e qualitativa, di interventi presidenziali. Pur non catalogabile come un ruolo di supplenza istituzionale, l'azione del Quirinale contribuì ad accelerare il processo di mutamento del sistema politico verso l'approdo maggioritario facendo leva su tutta la gamma di poteri disponibili, in particolare quelli, per alcuni versi innovativi, di esternazione.

Resta il fatto, tuttavia, che gran parte dei capi dello Stato, dal '48 ad oggi, abbiano svolto il loro elevatissimo compito istituzionale entro contesti competitivi multipolari, o di bipolarismo a forte polarizzazione, che hanno alternato alcuni periodi di stabilità delle coalizioni di governo ad altri di marcata instabilità, oltreché periodi di maggiore o minore chiusura a formule alternative. Queste condizioni, insieme al grado di conflittualità interpartitica nei momenti di scollamento delle maggioranze, hanno offerto ai presidenti della Repubblica diverse opportunità d'intervento.

In generale, si può dire che l'esercizio dei poteri inerenti la soluzione di crisi (e quindi l'azione presidenziale in due repertori fondamentali: la formazione dei governi e l'eventuale scioglimento anticipato del parlamento) sia dipesa dal grado di stabilità delle coalizioni di governo, e che la propensione all'uso intensivo di simili poteri sia connessa al tipo di competizione fra i partiti per i ruoli di governo, ed alla dimensione del conflitto nelle maggioranze in crisi.

Ammesso, dunque, che le stagioni politiche a maggior tasso di stabilità di governo collimino con i periodi di minore attivismo da parte dei presidenti della Repubblica

(così, per esempio, nella presidenza Segni, o nella prima parte dei settennati Saragat, fra il 1965 e il '68, e Cossiga, fra il 1985 e l'87, oppure nell'ultima parte della presidenza Pertini, dall'83 all'85), resta invece da spiegare ciò che è accaduto nei periodi di declino di ciascuna formula di governo e di passaggio alla successiva. Il primo effetto è, ovviamente, che la frequenza delle crisi e, quindi, dell'instabilità, accresce i repertori d'azione e il loro uso reiterato. Con quale grado di discrezionalità? E con quale efficacia? Gli esempi di Gronchi, Saragat (dal 1968 in poi), Pertini (fra il 1978 e l'81) individuano nella difficoltà a pacificare coalizioni di governo potenzialmente effettive per impraticabilità di alternanza ma fortemente conflittuali in due o più componenti la condizione più favorevole per sviluppare un'azione autonoma e vincolante del capo dello Stato, in particolare nei processi di *coalition building*. Sottolineiamo quest'ultimo aspetto poiché il potere di dissoluzione delle camere è sempre stato esercitato dal Presidente della Repubblica sotto l'attento controllo dei partiti politici, specificamente di quelli dotati di maggior potenziale di coalizione nell'area di maggioranza. Nessun capo dello Stato, neppure quelli che più sovente sono ricorsi allo scioglimento anticipato (Leone, Pertini e Cossiga), ha mostrato, nel corso della "prima repubblica", la tendenza a disporre di tale potere in chiave presidenziale, ossia come sanzione nei confronti del parlamento e, soprattutto, in contrasto con le intenzioni dell'assemblea legislativa.

La decisione di non sciogliere in anticipo le camere deriva dai vincoli che il sistema dei partiti impone al capo dello Stato. È chiaro che quanto più si fanno ineludibili – quanto più, cioè (come in alcune fasi del recente sviluppo bipolare in cui hanno operato i presidenti Ciampi e Napolitano) si accresce la coesione entro le coalizioni in lizza e i poli riconoscono e legittimano la funzione unificante delle rispettive leadership – tanto meno il presidente della

Repubblica può intervenire autonomamente nel processo di scioglimento. Molti sostengono¹⁰ che, in questo caso, l'art. 88 Cost., così com'è, parrebbe, oltreché ambiguo, anacronistico, poiché affiderebbe il potere di scioglimento ad un soggetto istituzionale non più legittimato ad esercitarlo, potendosi così ingenerare un pericoloso conflitto di attribuzioni. Non desta pertanto sorpresa la proposta di alcuni di prendere atto, già da ora, del percorso maggioritario compiuto dal nostro sistema politico e di perfezionarlo con una modifica costituzionale: quella che prevederebbe un cambio di mano del potere di scioglimento dal capo dello Stato al capo del governo¹¹.

È altrettanto vero, tuttavia, che i vincoli di cui sopra abbiamo parlato rispondono a periodi sporadici del nostro sistema politico. Con cadenza biennale, ormai da qualche tempo nel nostro sistema maggioritario imperfetto, si alternano periodi di stabilità infra-colizionale con altri ad altissimo tasso di instabilità. E spesso tale instabilità tende a coincidere con lampanti problemi di legittimità della leadership all'interno dei due poli. Nell'ambito di tali fasi politiche, indipendentemente dal fatto che la situazione di crisi sia allo stato latente oppure in stadio conclamato, il Presidente della Repubblica è chiamato a risolvere crisi ambigue, oltreché controverse. I termini della questione

¹⁰ Mi riferisco a coloro che propugnano la riforma del potere di scioglimento anticipato del parlamento.

¹¹ Per chi sostiene questa tesi, oltre a istituzionalizzare la trasformazione in senso maggioritario del regime parlamentare, il passaggio del potere di scioglimento dal capo dello Stato al primo ministro formalizzerebbe un formidabile disincentivo alle rivalità interne nelle due coalizioni, contribuendo sostanzialmente alla coesione nelle rispettive alleanze ed al controllo del premier sulla sua maggioranza [FABBRINI 2004, 221-222].

sono noti e sono emersi nella loro complessa semplicità (si perdoni l'ossimoro, ma è proprio di questo che andiamo parlando) nel corso della presidenza Scalfaro, quando, durante la crisi del I governo Berlusconi, si affrontarono due opposte scuole: quella che interpreta la forma di governo nata dalle ceneri della "prima repubblica" come una sorta di premierato, in cui la caduta del governo e del primo ministro che lo guida deve associarsi alla dissoluzione del parlamento che lo ha fin lì sostenuto, poiché entrambi i soggetti debbono considerarsi il frutto unitario e indivisibile della stessa volontà popolare. Ad essa si oppone una scuola che non riconosce l'esito compiutamente maggioritario della nostra forma di governo e che, a fronte della improvvida rigidità di un modello Westminster imperfetto e culturalmente fuori contesto, risponde adducendo la flessibilità del parlamentarismo temperato disegnato dai costituenti, valido ad assecondare le fisiologiche oscillazioni della forma di governo, fra spinte maggioritarie e contropinte proporzionalistiche. Uno dei corollari di questa impostazione è che il venir meno delle condizioni a sostegno del modello maggioritario (quando, ad esempio, si perviene all'ennesima ridefinizione dei partiti e delle aggregazioni nella maggioranza governante, in un quadro di sostanziale fluidità politica) possa preludere a crisi risolvibili dentro al parlamento (qualora vi si trovi una maggioranza alternativa), senza procedere necessariamente al suo scioglimento. Si tratta della strada seguita dal presidente Scalfaro, allorché rifiutò di sciogliere le camere alla caduta del già ricordato governo Berlusconi I, costituendo un governo tecnico "palatino" (il governo Dini, dal gennaio 1995 al maggio 1996), con tempi e programma vincolati. Nulla esclude, dunque, che analoga strada possa essere seguita a breve dal presidente Napolitano, qualora i problemi interni alla maggioranza di centrodestra, al governo dalla primavera 2008, sfocino (come sembra possibile, a giudicare dalla

irreversibilità della frattura Pdl-Fli, conclamatasi negli ultimi mesi del 2010) in una crisi di governo formale e vi siano (come pare, interpretando le posizioni di alcune delle principali forze in campo) le opportunità e la volontà di formare una maggioranza alternativa (ovvero un governo “di transizione” non figlio delle elezioni).

4. *Sul ruolo presidenziale di custode dei valori costituzionali*

La teoria costituzionale indica i molteplici poteri di influenza del capo dello Stato nei confronti della diade governo-maggioranza. Con questi poteri il Presidente della Repubblica si attiva spingendo le forze politiche o le istituzioni di vertice (governo e parlamento) a seguire determinate direzioni di marcia oppure a riflettere su certe linee politiche adottate o in via di adozione, o ancora a colmare determinate lacune nell’attuazione della Costituzione. E non è necessario che ciò avvenga con l’ausilio di deliberazioni formali o di obblighi procedurali. Né che siano previamente esplicitati il destinatario e l’oggetto dell’intervento presidenziale. Sebbene i poteri di consiglio e di stimolo siano quasi sempre orientati verso il perseguimento di determinati obiettivi, può accadere che questi ultimi siano implicitamente indicati attraverso la pura denuncia di alcuni mali o di determinate disfunzioni. [così, per esempio, BALDASSARRE e MEZZANOTTE 1985, 16].

Uno degli elementi qualificanti di questo gruppo di poteri, è quello che consente al suo titolare di agire, a livello strutturale, sulla componente valoriale del regime. Si tratta di una serie di strumenti, formali e non, con i quali il capo dello Stato esprime la propria autorevole posizione circa la messa in atto dei valori sui quali il regime, in particolare la sua base sociale, trova sostegno e riferimento costante.

Parliamo qui di valori nel senso ampio attribuitogli da EASTON [1965]; vale a dire gli orientamenti che segnano l'ampiezza del campo di azione del potere politico, con particolare riferimento a quelli costituzionalmente statuiti, di carattere molto generale e astratto.

Fatta salva la capacità di indirizzare l'azione di governo *ex ante*, attraverso il procedimento di nomina del primo ministro¹², oppure *ex post*, mediante l'arma della controfirma¹³, il fatto nuovo, su cui si confronta da qualche tempo la letteratura giuspubblicistica circa il suo grado di legittimità¹⁴, consiste nella tendenza a utilizzare con crescente pervasività, da Pertini in poi, il cosiddetto "potere di esternazione" sia per i temi "alti" dell'indirizzo politico, sia per l'attività politica quotidiana dei governi [MERLINI 1995].

Con il termine *esternazione*, come meglio specificheremo in seguito, ci riferiamo a una serie di atti di natura eterogenea, oltretché, per molti aspetti, controversa: atti formali,

¹² Si tratta, questo, di un condizionamento assai pervasivo sui programmi proposti che, seppur tendenzialmente limitato nelle materie (in generale, anche se non si possono stabilire criteri assoluti, e la prassi ha evidenziato sconfinamenti sostantivi, si può delimitare l'oggetto dell'intervento presidenziale a politiche costitutive giudicate dal capo dello Stato non più procrastinabili) sottrae al governo, e di riflesso al parlamento, che tali provvedimenti sarà chiamato ad approvare, una parte di sovranità, quantomeno nella predisposizione dell'agenda politica. Al proposito si consenta di rimandare a TEBALDI [2003].

¹³ Intorno al grado di autonomia con cui il Presidente della Repubblica può utilizzare il potere di controfirma, si vedano le riflessioni di GUASTINI [1994]. Vedi anche CHELI [1983].

¹⁴ Sulle diverse correnti dottrinali che interpretano le esternazioni in termini di legittimità costituzionale, rimando a BALDASSARRE [1991]; CHELI [1985]; MOTZO [1957]; MARTINES [1985]; GRISOLIA [1985, 1986]; RESCIGNO [1978]; LUCIANI [1997]; PACE [1992], oltre alla nota riassuntiva di DOGLIANI [1997].

come i messaggi al parlamento (siano essi letti nell'atto di investitura formale del nuovo presidente, oppure inviati alle camere durante il suo mandato) e i messaggi alla nazione. E atti che, al di fuori dei protocolli formali, consentono di esaltare le capacità comunicative e retoriche del presidente, fino a collocarsi fra gli strumenti più efficaci nel suggerire questo o quell'intervento di *policy*, senza limite alcuno nelle materie, nei tempi e nei modi con i quali questi autorevoli pareri possono essere rilasciati¹⁵.

Riguardo alla funzione che andiamo qui analizzando, di custodia dei valori fondativi della comunità e delle istituzioni democratiche, rilevano soprattutto gli strumenti comunicativi di natura formale. In quest'ultimo ambito, rientrano molteplici modalità di esternazione, essenzialmente di tipo protocollare, riconducibili allo svolgimento delle funzioni rappresentative del capo dello Stato. Da un lato essi si configurano come atti necessari, cioè obbligati da una procedura che impegna formalmente il presidente a esprimersi in quella specifica occasione e in altrettanto specifiche circostanze, ovvero contesti nei quali è necessario, non per motivi di convenienza, ma perché è richiesto dalla natura stessa di tale ruolo simbolico che il Presidente della Repubblica "parli" [DOGLIANI 1997, 222]. Quando invece le modalità dell'esternazione hanno carattere di arbitrarietà – sono cioè estranee a programmi, schemi o procedure che prevedono un intervento presidenziale pur senza vincolarne i contenuti – il presidente fa valere nella massima estensione la libertà

¹⁵ Benché anch'esso possa configurare un metodo per interferire sul *policy making*, il potere di rinvio motivato degli atti legislativi, corredato da messaggio esplicativo alle camere (art. 74 Cost.), può posizionarsi tanto fra quelli di *value controlling*, quanto fra quelli di *policy advising*, a seconda degli obiettivi del rinvio stesso. Si veda, a questo proposito, il prossimo paragrafo.

di manifestare in pubblico le proprie opinioni; libertà derivante dai diritti/doveri di esercizio delle molteplici funzioni comunicative che competono alla suprema carica dello stato, anche al di fuori di modi e tempi previsti o predefiniti: quando, cioè, siano i fatti del momento a dettarne l'urgenza, oppure siano questioni contingenti a esigere spiegazioni e commenti da parte del capo dello Stato, in qualità di garante della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale.

In entrambi i casi, gli interventi pubblici del Capo dello stato possono richiamare, talvolta in forma solenne, talaltra in modo informale, sia i valori costituzionali, sia valori più generali, che possono essere ritenuti patrimonio collettivo dell'umanità. Si tratta di casi in cui il Presidente della Repubblica, dall'alto della sua magistratura, può svolgere due funzioni analiticamente distinguibili, ambedue connesse alla salvaguardia dei valori dominanti del regime. La prima funzione potremmo definirla *pedagogica*. Essa si estrinseca nel costante richiamo ai grandi orientamenti a cui la politica democratica dovrebbe fare continuo riferimento, sia per esprimere una fattiva adesione ai valori costituzionali in cui tali orientamenti sono spesso richiamati, sia per onorare codici valoriali ancor più estesi (i diritti umani, la pace, il lavoro, il progresso civile, ecc.) ma non meno rilevanti per definire il quadro delle finalità generali che i regimi democratici dovrebbero perseguire e ai quali dovrebbero costantemente ispirarsi.

La seconda funzione, che potremmo definire di *integrazione simbolica*, è invece rivolta ad unificare la comunità nazionale, proprio in virtù dei valori supremi racchiusi nei simboli di identità collettiva (la bandiera, l'inno, le celebrazioni, le ricorrenze, ecc.) di cui il capo dello Stato è tanto il supremo custode, quanto il più illustre cerimoniere.

Quanto al più tipico e, probabilmente, il più pregnante fra gli atti formali con cui i presidenti svolgono concretamente tali funzioni, vale a dire l'invio di messaggi alle

camere, è opportuno notare l'uso parco di tale strumento da parte di tutti i presidenti, a significare la rilevanza e l'eccezionalità dell'atto stesso, pur nel profluvio di esternazioni presidenziali degli ultimi vent'anni. Nel periodo maggioritario, i presidenti Scalfaro e Ciampi hanno inviato alle camere un messaggio ciascuno, con l'obiettivo esplicito di salvaguardare valori fondamentali su cui si basa l'assetto democratico costituzionalmente sancito del nostro paese. Con il primo, il presidente Scalfaro ha messo in guardia contro l'uso disinvolto di ipotesi e linguaggi indipendentisti (quando non apertamente secessionisti) da parte di partiti (segnatamente, la Lega Nord) che invocano una soluzione federalista alla questione del decentramento territoriale, sconfinando spesso in minacce di separatismo e di sfida all'unità nazionale. Ciampi ha invece utilizzato lo strumento del messaggio al parlamento per sollecitare un provvedimento legislativo capace di tutelare la libertà di informazione dalle decisioni del potere politico, laddove, come nel nostro paese per almeno due legislature, il capo del governo sia al tempo stesso proprietario di uno dei due maggiori network televisivi nazionali.

6. *Il presidente policy maker*

Oltreché sui valori del regime, il capo dello Stato può agire direttamente sui processi di *policy making*, sia attraverso il controllo della legislazione (potere di rinvio), sia attraverso i numerosi strumenti comunicativi che rientrano nella galassia delle esternazioni. Quando parliamo di queste ultime, prendiamo infatti in considerazione anche quell'insieme di interventi con i quali i Presidenti della Repubblica intendono, per via formale o informale, esprimere una propria opinione, anche divergente da quella del governo, al fine di intervenire nel processo politico per influenzarne il corso, o per far valere

determinate istanze. In relazione all'uso di questo potere, si è osservato con tecniche quantitative e qualitative l'andamento delle esternazioni presidenziali, opportunamente classificate a partire dalla presidenza Pertini, fino al primo biennio della presidenza Ciampi. Ciò che è emerso può essere riassunto nelle seguenti ipotesi [TEBALDI 2005].

Innanzitutto, l'andamento ondivago del trend delle esternazioni, unitamente alla loro concentrazione in uno o più periodi del mandato, sottolinea la presenza di correlazioni forti con altre variabili indipendenti; in particolare con i processi di trasformazione e consolidamento sia del sistema dei partiti, sia delle relazioni governo-parlamento.

In secondo luogo, si può ritenere che la quantità e la rilevanza delle esternazioni sia inversamente proporzionale al grado di forza del binomio governo-maggioranza parlamentare.

In terzo luogo, ciascun presidente sembra ritagliarsi spazi personalizzati di esternazione che fanno capo sia ai vincoli a cui è sottoposto, sia alle risorse proprie di cui può avvalersi.

La prima ipotesi nasce dall'osservazione delle esternazioni in ciascun anno di mandato e il loro trend nell'arco del singolo mandato. Non si è riscontrata alcuna relazione diretta tra la variabile quantitativa che rileva il numero di esternazioni e la variabile temporale che circoscrive l'anno di mandato; nel contempo si è evidenziata una distribuzione non lineare delle esternazioni, che tendono a concentrarsi in uno o più periodi apparentemente casuali. È proprio questa apparente casualità che ci ha fatto porre un nuovo quesito: perché vi sono periodi del mandato in cui l'esercizio del potere di esternazione aumenta o, viceversa, diminuisce? Più in particolare, quale o quali variabili influenzano tale esercizio di potere?

A partire dal 1989, durante la presidenza Cossiga, si è registrato un radicale mutamento nell'uso delle esternazioni, sempre più indirizzate a fini decisionali o co-decisionali; lo

stesso presidente ne ha indicato la ragione nel deterioramento della situazione dei partiti e delle istituzioni¹⁶.

Vi è inoltre una tesi che pone entro una precisa cornice storico-istituzionale il problema delle esternazioni presidenziali. In base a queste argomentazioni, se è vero che sono stati gli anni recenti a mettere in luce connotati diversi e più forti rispetto a quelli registrati in passato, ciò è accaduto sostanzialmente per effetto dell'accentuata ridefinizione che si è manifestata nel sistema dei partiti e nei circuiti del governo parlamentare, con conseguenti accresciute difficoltà nell'esercizio delle funzioni di direzione e di selezione delle scelte pubbliche [CHIMENTI 1997, 260]. Di qui il maggior peso dei vari apparati equilibratori o di garanzia del sistema (dalla magistratura, alla corte costituzionale, al Presidente della Repubblica), ossia delle funzioni arbitrali, nonché la «ricerca di ruoli di supplenza verso la sfera della politica attiva», in una dinamica che ha progressivamente portato ad orientare l'azione del capo dello Stato verso lo svolgimento di un ruolo peculiare «di mediazione e di sutura» tra le varie componenti, sociali e istituzionali, la cui divaricazione si è andata aggravando [CHELI 1985].

Si può quindi ipotizzare che in periodi di crisi, transizione e consolidamento il sistema dei partiti venga attraversato da forti tensioni che, sull'onda del rinnovamento e della trasformazione, rischiano di produrre sconfinamenti, se non opportunamente controllati, sia del ruolo della maggioranza, sia di quello dell'opposizione; possono cioè indurre uno o più attori istituzionali a valicare i limiti costituzionalmente sanciti, a difesa dei quali si rende necessario l'intervento del capo dello Stato¹⁷. A seguito di ciò, relazionandosi alle

¹⁶ Si vedano le puntuali argomentazioni di CHIMENTI [1997].

¹⁷ Emblematica, a questo riguardo, l'enfasi posta da Scalfaro con le sue esternazioni sulla necessità di creare un sistema di garanzie

domande e alle esigenze che il sistema politico-costituzionale gli pone in quei particolari periodi storici di trasformazione, egli eserciterebbe con maggiore frequenza il potere di esternazione. Secondo questa chiave di lettura, insomma, le esternazioni presidenziali sarebbero principalmente il prodotto di fattori esogeni, piuttosto che la risultanza dei rapporti di forza fra i partiti e della loro capacità a dar luogo ad alleanze stabili.

Il secondo spunto argomentativo, emerso dall'osservazione delle relazioni intercorrenti tra esternazioni e decisioni di politica interna, è basato sull'impianto logico secondo il quale si può esternare molto perché la situazione politica interna è particolarmente "calda", ma solo a patto che lo stato delle relazioni fra i partiti di maggioranza e il governo che sostengono consenta di far ciò. Ne consegue che quando il binomio maggioranza/governo è debole il Presidente della Repubblica esterna; quando il raccordo è forte, allora il Quirinale tende ad essere molto più cauto nelle sue interferenze sul *policy making*, malgrado la presenza di questioni oggettive capaci di "arroventare" il clima politico. Ciò non significa, peraltro, che il Presidente della Repubblica debba necessariamente ridurre in termini assoluti la propensione ad esternare. Egli può infatti "recuperare" in altri settori politicamente neutri, dove la voce del capo dello Stato può essere ugualmente rilevante ed autorevole, ad esempio su determinate questioni di politica estera, senza per questo intaccare o limitare le prerogative decisionali del governo e della maggioranza su cui poggia.

Il problema della forza/debolezza del sottosistema governo-maggioranza nel definire e decidere le politiche pubbliche è stato analizzato da molteplici angolazioni, con

sull'uso «politico» dei mass media (la cosiddetta *par condicio*), in particolare quelli radio-televisivi, in prossimità delle consultazioni elettorali.

risposte non del tutto univoche. Fa tuttavia parte delle ipotesi condivise che, a parità di condizioni, maggioranze coese, scarsamente conflittuali e tendenzialmente durature abbiano maggiore capacità di formulare programmi e di tradurli in scelte di *policy* congruenti, rispetto a maggioranze che non posseggono i medesimi requisiti. Fermo restando che indicatori più raffinati possono forse offrire interpretazioni migliori del problema in oggetto, stipuleremo qui che quanto maggiore la durata dei governi, quanto minore la necessità di ricontrattare la formula politica della maggioranza e di sostituire con altri il primo ministro in carica, tanto maggiore sarà la forza del governo e della sua maggioranza nel determinare linee d'azione e nel generare politiche pubbliche in maniera tendenzialmente autonoma, e tanto minore la propensione del capo dello Stato a interferire sul *policy making* con le proprie esternazioni, quantomeno su questioni inerenti linee di indirizzo politico.

Durante la presidenza Pertini si ebbero cinque governi di pentapartito a guida democristiana (due volte Andreotti, due volte Cossiga e una volta Forlani); a metà del suo mandato, tuttavia, furono formati governi che mantennero la stessa base coalizionale a cinque partiti, ma, per la prima volta nella storia della nostra democrazia, non furono guidati da esponenti Dc (due successivi guidati da Spadolini e il governo Craxi che conservò l'incarico per oltre quattro anni), sulla base di un accordo fra i partiti della maggioranza che mantenne, per circa un triennio, relativa stabilità. Questi eventi potrebbero spiegare il minor rilievo delle esternazioni di Pertini su argomenti di politica interna e il loro concentrarsi su questioni sezionali e microsezionali. La presidenza Cossiga vide susseguirsi cinque governi Dc (Fanfani, Goria, De Mita e due volte Andreotti). Lo scontro Dc-Psi, venuto meno il "patto della staffetta", tolse al governo quella relativa omogeneità politica che costituiva il principale elemento di forza per resistere ai tentativi del Quirinale di

inserirsi con una certa stabilità nel gioco politico. La presidenza Scalfaro, durante la quale il fenomeno delle esternazioni ha raggiunto il culmine, ha nominato ben sei diversi presidenti del consiglio, alla guida di coalizioni deboli o comunque caratterizzate da instabilità e conflittualità interna.

Questa ipotesi, se non integrata da ulteriori argomentazioni, rischia tuttavia di essere confutata dal trend delle esternazioni della presidenza Ciampi. Sotto l'aspetto quantitativo, esse sono infatti allineate al settennato precedente, sebbene le condizioni politiche paiano mutate verso una maggiore strutturazione bipolare del sistema di partito. Se, dunque, il rafforzamento dell'asse governo-maggioranza sembra procedere lungo i binari del bipolarismo maggioritario, perché il capo dello Stato dovrebbe tenere alto il livello delle esternazioni?

La prima risposta fa capo alla qualità di tale bipolarismo nei primi due anni della presidenza Ciampi (1999-2000), allorché governo e opposizione hanno evidenziato basi coalizionali frammentate (sul piano organizzativo) e spurie (su quello programmatico) [FABBRINI 2004, 221]. L'ampio ricorso alle esternazioni potrebbe dunque conseguire al tentativo del capo dello Stato di correggere i limiti di un sistema di governo che stenta a realizzare la stabilità tipica delle democrazie competitive: quella che caratterizza le coalizioni in lizza sia prima che dopo il momento elettorale. Se così fosse, allora l'analisi delle esternazioni nel restante quadriennio dovrebbe dare risposte più attendibili, poiché alla tendenziale stabilità della coalizione attualmente al governo dovrebbe associarsi un declino della propensione presidenziale a esternare, soprattutto sui temi della *politics* nazionale.

Se così non fosse, se cioè il livello delle esternazioni continuasse a mantenersi elevato a fronte di una crescita nella stabilità di governo, potrebbe allora valere una spiegazione diversa. Quella che individua nella libera capacità di comunicare il fondamentale strumento con cui il Presidente

della Repubblica continua ad esercitare la funzione di controllo e di garanzia attiva sugli eccessi decisionali di governi a spiccata vocazione primoministeriale e ad elevata stabilità.

Il terzo ed ultimo percorso argomentativo si articola sull'ipotesi che ciascun presidente sembra ritagliarsi spazi "personalizzati" di esternazione che fanno capo sia ai vincoli a cui è sottoposto, sia alle risorse individuali di cui può godere. In base a questa congettura, i diversi contesti offrirebbero ai presidenti la possibilità di amplificare o contrarre la loro capacità di esternazione, compatibilmente all'azione di vincoli esterni (trasformazioni strutturali del regime politico; mutamento di equilibri internazionali, ecc.) ed interni (coesione della diade maggioranza/governo), in forza delle risorse di cui possono disporre, risorse riconducibili essenzialmente alle qualità (moralì, politiche, intellettuali) su cui si struttura la leadership del presidente. I presidenti forti di risorse personali particolarmente cospicue (Pertini, ad esempio) possono così esternare in spazi e arene permeabili, manifestando apertamente la propria volontà di indurre o di osteggiare decisioni e facendo emergere la propria figura rappresentativa in contesti neutri, anche diversi dalle arene politico-istituzionale, piuttosto che quella garantista in contesti di elevata *partisanship*. Le diverse figure di presidenti-esternatori nascerebbero così dalla combinazione di variabili esplicative esogene ed endogene, il cui *mix* determinerebbe la propensione più o meno elevata di far valere, in situazioni e arene differenziate, il potere di messaggio e dichiarazione.

Come si è detto nella parte introduttiva di questo paragrafo, oltre alle esternazioni il capo dello Stato può avvalersi, per influenzare il processo di *policy making*, di uno strumento che si sgancia dalla pressione indiretta (per quanto "sentita") della *moral suasion*, e si configura invece in termini assai più diretti e formalmente inequivocabili (il che non significa, ovviamente, indiscussi o indiscutibili): ci

stiamo riferendo al potere di rinvio delle leggi alle camere, con messaggio motivato, per nuova deliberazione. Si tratta di un potere esercitato con parsimonia dai capi dello Stato italiani. Fra il 1948 e il 2006 si conta una media di un rinvio all'anno [CALZOLAIO 2006], per la maggior parte dettati da insufficiente copertura finanziaria. Media rispettata, nel complesso, da Scalfaro (6 rinvii) e Ciampi (8 rinvii) nel loro settennato, benché, soprattutto con quest'ultimo, l'istituto del rinvio entri pesantemente nel merito costituzionale della legislazione sottoposta al presidente per la promulgazione. Ancor più sobrio l'uso di tale potere da parte del presidente Napolitano¹⁸, il quale se ne è avvalso, finora, in una sola occasione (rinvio del cosiddetto "d.d.l. lavoro", nel marzo 2010), malgrado il crescente costume, da parte dell'opposizione, di "tirare il presidente per la giacca", anche attraverso la "grancassa" dei media, per un uso più disinvolto del potere di rinvio su leggi giudicate di dubbia costituzionalità (si veda, ad esempio, la vicenda del c.d. "Iodo Alfano"). Prendendo spunto da quanto sin qui osservato, si possono avanzare due ipotesi, fra loro interrelate, circa la prassi del rinvio presidenziale. La prima ipotesi ci mette in guardia circa il tipo di giudizio che il capo dello Stato tende ad esprimere sulla legislazione e che motiva l'uso (o il non uso) del rinvio. Tale giudizio, a nostro avviso, non riguarda tanto il controllo di costituzionalità della legge in senso tecnico, questione a cui è specificamente preposta la Corte costituzionale, con il suo insindacabile collegio. Si tratta, piuttosto, di un giudizio di merito che il presidente esprime

¹⁸ Occorre tuttavia ricordare che Napolitano, nel febbraio 2009, si è rifiutato di emanare il decreto legge formulato dal governo in tema di eutanasia, a seguito del c.d. «caso Englaro». Per un'analisi dei fatti fondamentali della presidenza Napolitano fino al 2009, si veda GRISOLIA [2009].

sulla *opportunità costituzionale* della norma da promulgare, ed in questo senso si potrebbe spiegare il diverso ruolo del capo dello Stato rispetto a quello della Consulta. A questa interpretazione si lega la seconda ipotesi, che individua quali siano, dunque, le prestazioni di garanzia che il Presidente della Repubblica offre con lo strumento del rinvio in parlamentarismi di stampo maggioritario. Sotto questo aspetto, concordiamo con FUSARO [2007, 5], quando afferma che «in una democrazia che tenda ad atteggiarsi come maggioritaria il *potere di rinvio* non può che assumere una connotazione di *garanzia antigovernativa* e *contro lo strapotere maggioritario* nel quadro di una funzione presidenziale di controllo in senso lato».

7. *Prassi presidenziale e parlamentarismo maggioritario: ipotesi e interpretazioni*

L'interpretazione del ruolo e della prassi presidenziale nell'evoluzione del nostro sistema parlamentare viene comunemente riassunta all'interno di due chiavi di lettura che paiono inconciliabili, fino a determinare una spaccatura piuttosto netta fra le scuole di pensiero che sostengono l'una o l'altra tesi, soprattutto nell'ambito del diritto costituzionale. L'opinione ancor oggi prevalente è quella che configura il Presidente della Repubblica come un'istituzione di garanzia, che si caratterizza per una posizione costituzionalmente statuita di indipendenza *super partes*, e da un insieme di funzioni che è tenuta a svolgere imparzialmente. Secondo questa teoria il capo dello Stato è essenzialmente connotato dalla sua neutralità, che è un fatto desumibile non tanto per via empirico-descrittiva, quanto per via prescrittivo-normativa: esso si lega cioè ad un *dover essere* che il diritto positivo assegna alla figura presidenziale. Al margine di questa famiglia di spiegazioni (il *genus garantista*) si collocano alcune varianti che non mettono

tuttavia in dubbio l'a-politicità della funzione presidenziale, sia quando si configuri il capo dello Stato nella veste di *fautore dell'indirizzo costituzionale* (contro all'indirizzo politico-maggioritario), sia quando lo si interpretati come *guardiano della Costituzione*, supremo reggitore dello stato nei tempi di crisi del sistema politico. In entrambi i casi, con i riferimenti alla Costituzione e allo Stato, si fa riferimento a categorie totalizzanti che trascendono dunque la "parzialità" del gioco politico.

I critici sostengono che queste teorie, oltre che di problematica aderenza rispetto al complesso delle norme costituzionali, sono dotate di scarso potere esplicativo quando si esamina la prassi che ha caratterizzato l'esercizio dei poteri presidenziali nel nostro paese. L'interpretazione garantista, secondo tali critici, si scontrerebbe contro il diffuso fenomeno dei continui interventi tipicamente politici, e perciò tutt'altro che imparziali, che ogni presidente avrebbe attuato nel corso del proprio mandato. In opposizione al "figurino" garantista, dunque, alcuni autori identificano la funzione del Presidente della Repubblica con il ruolo di *tutore degli equilibri politici* [BALDASSARRE e MEZZANOTTE 1985]. Se questi equilibri sono presenti e ben evidenziati dalla nitida bipartizione degli schieramenti fra maggioranza e minoranza (e da un altrettanto nitido confronto fra governo e opposizione), allora l'azione del capo dello Stato si riduce ad una mera esecuzione di decisioni assunte altrove, ovvero in seno alla maggioranza di governo. Quando tuttavia questi schieramenti non fossero così nitidi, o quando la maggioranza apparisse sfilacciata e non in chiara sintonia con il governo, ecco che il compito del Presidente della Repubblica assumerebbe una valenza politica di tipo attivo, poiché la sua azione volgerebbe alla formazione di equilibri politici, alla intermediazione e alla sperimentazione di ipotesi di accordo su piattaforme da lui stesso formulate, talvolta in termini ultimativi.

Guardate da una prospettiva politologica, entrambe queste chiavi di lettura presentano alcuni dubbi. Per la prima, i dubbi sono essenzialmente sollevati da questioni di metodo. Essa prevede l'astratta opposizione concettuale fra politica (parzialità) e non-politica (imparzialità) con possibilità di assegnare ciascuna figura istituzionalmente rilevante a l'una o l'altra categoria, in virtù della caratterizzazione che le fonti normative-costituzionali ne disporrebbero. Se dal punto di vista delle scienze giuridiche questa impostazione è, per molti, accettabile, non lo è per la scienza politica empirica. Per quest'ultima la politicità delle istituzioni rappresentative (e il Presidente della Repubblica è una carica elettiva, sebbene indiretta) è un fatto immanente. Ciò di cui semmai si può discutere è il grado e il tipo di politicità, ma non la sua presenza (o assenza) in termini assoluti¹⁹. Da questo punto di vista, la nostra posizione coincide totalmente con il caposaldo teorico della ricostruzione proposta da O. CHESSA [2011, 45-46], laddove egli sostiene (e noi con lui) che «per inquadrare correttamente il problema della “politicità” del capo dello Stato non bisogna trascurare il fatto che la presidenza della repubblica è pur sempre una carica elettiva, ancorché indiretta. Non si diventa presidenti per diritto divino o ereditario, ma sempre per effetto di scelte compiute dentro il circuito della legittimazione democratica. [...] In sostanza tanto il governo quanto il PdR sono privi d'investitura elettiva diretta ed ambedue mutuano “democraticità” dal parlamento, unico organo che nella nostra forma di governo nazionale sia eletto direttamente dal corpo elettorale». Da tutto ciò consegue la «non inferiore legittimazione democratica del PdR rispetto al governo».

¹⁹ Si veda a tal riguardo MARCH e OLSEN [1984]. Vedi anche NORTH [1990].

Quanto alla seconda interpretazione, i dubbi riguardano questioni di sostanza. La tesi del presidente tutore è realistica ed affronta il tema della politicità del capo dello Stato senza infingimenti. Essa tuttavia compie un errore speculare alla posizione che contesta, sostenendo l'incompatibilità fra la politicità che caratterizza la carica presidenziale e la possibilità di un suo funzionamento in senso garantista. Il fatto di svolgere un'azione politicamente rilevante e il fatto di attuare tale azione secondo una razionalità tipicamente partigiana non sono, a nostro avviso, due fattori logicamente conseguenti²⁰. O meglio, non lo sono in termini meccanici. Determinate condizioni, sia di carattere strutturale che di carattere processuale, agiscono sul comportamento presidenziale indirizzando i suoi atti e la sua prassi in senso garantista, facendo oscillare la sua condotta fra quella di *garante della volontà maggioritaria* e quella di *garante delle minoranze e/o dell'opposizione*. Quali sono, in linea generale, le condizioni che tendono a generare il comportamento garantista del capo dello Stato italiano nelle due diverse accezioni e, soprattutto, quando si attivano? Per rispondere alla prima domanda (per identificare cioè le condizioni) occorre isolare sia l'influenza di fattori strutturali (caratteristiche dell'impalcatura normativa e organizzativa dell'istituzione), sia quella di fattori processuali (la competizione fra i partiti). Per rispondere alla seconda domanda (per osservare quando tali condizioni si attivano) occorre analizzare le diverse modalità d'azione di questi due fattori sul comportamento presidenziale.

Ad entrambi i livelli, tali condizioni operano sia in entrata (sulle regole e sui processi elettorali del capo dello Stato), sia in uscita (sulle sue decisioni). Posto che, in assenza di variazioni all'impianto formale della Costitu-

²⁰ In senso più ampio, a proposito degli equilibri istituzionali, si veda SHEPSLE [1986].

zione e alle prassi consolidate, le condizioni strutturali continuano a esercitare il loro peso, occorre capire quando e in quale misura esse si associano a quelle processuali. Proviamo a verificare questa ipotesi, interpretando i comportamenti dei presidenti e dei partiti nei diversi stadi in cui si è evoluto l'odierno sistema maggioritario.

Nel periodo della transizione, quello in cui ha esercitato la propria magistratura il presidente Scalfaro, alcuni fattori condizionanti sono repentinamente scomparsi (in particolare l'equilibrio multipolare, la *conventio ad excludendum*, e la divisione interna del maggior partito di maggioranza), per essere sostituiti da meccanismi competitivi di tipo bipolare, non sorretti tuttavia da una chiara e omogenea composizione dei due poli. Proprio questa disomogeneità ha influito negativamente, per almeno un quinquennio, sulla coesione interna delle coalizioni in lizza, e quindi sulla tenuta dei governi in carica. Da ciò la necessità di una figura tutoriale, in grado di gestire dall'alto la fase di transizione del regime parlamentare, pur nella precarietà dettata da governi instabili e da regole del gioco in divenire.

Nel corso della transizione fra prima e seconda repubblica (1992-'96), in piena crisi del regime proporzionalistico e nell'avvio di quello maggioritario, quella esercitata dal presidente Scalfaro fu dunque una funzione pur sempre garantista, ma che si spinse alla supplenza temporanea di poteri altrui: i poteri che parlamento e governo erano impossibilitati a mettere in pratica per il blocco delle forze partitiche, dalla cui funzionalità sistemica dipende l'articolazione del rapporto fiduciario e dei comportamenti oppositivi.

La posizione *al di sopra delle parti* del capo dello Stato fu fortemente evocata quando ci si apprestò a eleggere il presidente Ciampi, la cui scelta fu il frutto di una ampia convergenza preventiva dei due poli su un nome di reciproca garanzia (quel che è passato alle cronache come *metodo Ciampi*), e il cui lavoro ha pienamente confermato

le aspettative di entrambi i raggruppamenti. Il contesto politico-istituzionale in cui ha operato il presidente Ciampi presenta i caratteri della democrazia maggioritaria a competizione bipolare, con due coalizioni che, per quanto poco coese, concorrono per i ruoli di governo secondo una legittima aspettativa di alternanza, e con un elettorato che al momento del voto tende a schierarsi, nella stragrande maggioranza, per l'una o l'altra coalizione. Insieme a queste caratteristiche ve ne sono tuttavia altre, non meno rilevanti, che rendono simile assetto democratico tuttora imperfetto e incompiuto. Della scarsa coesione nei due poli abbiamo accennato, ma non è il solo deficit da colmare. Sostiene un noto commentatore²¹, e noi con lui, che il sistema delle garanzie studiato e applicato dai nostri costituenti su un impianto proporzionalistico, si sia dimostrato poco adatto, così com'è, a sostenere senza forzature e strappi traumatici le relazioni maggioranza-opposizione dentro un regime completamente mutato. Quel che sembra da rivedere, soprattutto, è il sistema di limiti e contrappesi capace di garantire l'opposizione dagli "eccessi di potere" della maggioranza parlamentare, in particolare quando essa ha i numeri per rendere inefficaci alcuni dei congegni costituzionali e legislativi posti a salvaguardia della competizione e del pluralismo democratico.

²¹ Mi riferisco all'articolo di A. MANZELLA [2002]. Si veda anche LABRIOLA [2004, 14], il quale mette in luce i problemi derivanti «dalla introduzione del principio maggioritario in un ordinamento che non costituzionalizza l'opposto principio proporzionalistico, ma lo presuppone»; fra questi problemi, uno dei principali è «l'alterazione della disciplina positiva del principio garantista (che è sicuramente principio di regime), in quanto è fondata in modo essenziale sulla presupposizione della composizione proporzionale delle camere parlamentari».

Direi che l'azione di Ciampi è stata il frutto dei condizionamenti che entrambe queste caratteristiche sistemiche hanno imposto al supremo organo dello stato. Da un lato, infatti, il Presidente della Repubblica non ha potuto che prendere atto delle nuove regole su cui è fondato l'attuale assetto maggioritario e delle pesanti limitazioni che esse impongono ai poteri del capo dello Stato nei due processi-chiave del parlamentarismo: quello di formazione del governo e quello di scioglimento anticipato delle camere. Ed anche nei processi di *policy making* la sua capacità di intervento non ha potuto certo paragonarsi a quella dei presidenti della transizione: al contrario di Cossiga e Scalfaro, Ciampi ha anzi mostrato un progressivo distacco dalle vicende interne dei governi e delle maggioranze che li sostenevano. Quasi a identificare il passaggio a una fase presidenziale che mette in primo piano le funzioni di rappresentanza (si veda, per esempio, l'aumento delle esternazioni inerenti la politica estera) a discapito di quelle di indirizzo.

Dall'altro lato, tuttavia, il presidente Ciampi ha mostrato equilibrio e consapevolezza nell'esercizio costante di un ruolo di garanzia attiva, allorché è parso anche a lui chiaro che il sistema di *checks and balances* fosse insufficiente a salvaguardare le componenti vitali della democrazia dagli sconfinamenti potestativi della maggioranza. L'alto livello delle esternazioni su aspetti controversi sottolineati dal dibattito politico (economia, giustizia, ordine pubblico) dimostra che, a fronte del minor coinvolgimento sui temi caldi della *politics* nazionale, si è viepiù rafforzata una funzione di "vigilanza mediatica" (sia pro-attiva che ostatica) in alcuni settori di *policy* altrettanto delicati. Al punto che non pochi hanno individuato in Ciampi una sorta di tutore *sui generis* delle garanzie costituzionali, la cui attività si è estrinsecata essenzialmente nei modi e nei contenuti della *moral suasion*. Essenzialmente, ma non esclusivamente. Il messaggio inviato alle camere nel luglio

2002 sul ruolo che l'informazione deve assumere negli equilibri del gioco democratico non può essere certo archiviato fra gli atti di sola persuasione morale, sia per il metodo che per l'oggetto trattato. A quello si è inoltre affiancato un controllo sull'iniziativa legislativa della maggioranza (tramite il potere di rinvio) non dissimile, nei numeri, a quello esercitato dai suoi predecessori, ma assai significativo se si considera la "qualità" e il peso specifico di alcuni dei rinvii effettuati. Due, in particolare, – quelli sul riordino del sistema televisivo e sulla riforma della giustizia – hanno toccato nel vivo l'azione riformatrice della maggioranza di centrodestra su temi che rappresentavano altrettanti cardini del programma di governo. E sulla cui disciplina il capo dello Stato ha mostrato di vigilare attentamente, inducendo, con i suoi autorevoli commenti, sostanziali modifiche alle proposte normative originarie.

Veniamo, infine, all'attuale presidente, Giorgio Napolitano. Nel complesso, l'analisi della prassi nell'attuale sistema bipolare e di governo mostra il suo equilibrio nel destreggiarsi, a seconda delle condizioni politiche, fra il ruolo di garante della volontà maggioritaria e quello di garante della voce delle opposizioni dalle esorbitanze del potere maggioritario. Questo non significa, evidentemente, una sua presenza defilata o notarile nei processi legislativi e governativi, come dimostrano i suoi ripetuti interventi sui contenuti del dibattito politico-istituzionale, con esternazioni quasi quotidiane. Anche la prassi di Napolitano, dunque, conferma che «la tendenza verso il rafforzamento del ruolo presidenziale e comunque verso una costante se non crescente centralità del suo ruolo, prosegue irresistibile» [FUSARO 2007, 10]. Qual è, tuttavia, la principale novità della presidenza Napolitano, volendo trarre da questa esperienza ulteriori spunti interpretativi? Per rispondere alla domanda occorre, a nostro parere, spostare la riflessione sulle modalità con cui è stato eletto.

L'elezione di Napolitano è avvenuta al quarto scrutinio con una maggioranza risicata (543 suffragi su 990 votanti), che ricalcò *totalmente ed esclusivamente* la maggioranza di governo all'epoca in carica. Questo dimostra, dunque, che la configurazione bipolare del sistema partitico, soprattutto quando le coalizioni riescono a compattarsi, può facilmente incrinare una delle fondamentali condizioni di garanzia: quelle che agiscono sul processo elettorale del capo dello Stato, incentivando candidature condivise ed elezioni consensuali. Il *metodo Ciampi*, lungi dal consolidarsi in prassi elettorale, è stato prontamente disatteso e, dato il precedente, potrebbe non ripresentarsi nel futuro, vista l'opportunità, per le coalizioni maggioritarie in carica al momento dell'elezione presidenziale, di "fare il pieno" nel controllo delle istituzioni apicali della nostra forma di governo.

Tutto ciò consegue, evidentemente, ai risultati di un preciso calcolo politico: ossia che l'utilità attesa dal controllo della candidatura vincente continui a dimostrarsi superiore al rischio del suo possibile passaggio di mano alla coalizione avversa, nel caso essa si tramuti in maggioranza. L'esito di questo calcolo, a nostro avviso, può essere influenzato da tre fattori. Il primo consiste nel fatto che la reciproca legittimazione fra i poli sia alta, al punto da confidare nella autolimitazione ad una eventuale candidatura *partigiana* tramite il *fair play* messo in atto all'interno della coalizione vincente.

Il secondo fattore può essere la condivisa certezza che la transizione sia definitivamente conclusa, ovvero che si dia per scontato il rafforzamento del ruolo di governo nel regime bipolare-maggioritario, con il conseguente confinamento dell'istituzione presidenziale a un ruolo politicamente meno attivo e a un ridimensionamento *de facto* delle attribuzioni presidenziali legate alla funzione di indirizzo politico.

L'ultimo fattore contempla invece i possibili vantaggi di uno scenario nuovo, legato alla (fastidiosa) ipotesi di un

invadente presidente “di parte”. Quando fosse l’espressione della maggioranza politica in carica – e, come dimostrato, dal quarto turno di voto in poi potrebbe esserlo – egli conserverebbe la capacità di influenzare, con molteplici strumenti, questa o quella decisione, di censurare questa o quell’iniziativa, contrastando l’azione di indirizzo di un’eventuale maggioranza alternativa, oppure tacendo sugli eccessi di potere della maggioranza che lo ha eletto. Sarebbe, in questo caso, la fine della figura presidenziale garantista e l’inizio di una sorta di semipresidenzialismo *sui generis*.

7. Conclusione

L’evoluzione del ruolo e della prassi presidenziale, oltreché essere influenzata dalle trasformazioni della forma di governo e del sistema dei partiti, retroagisce, a sua volta, su di essi, come potente veicolo di ulteriore trasformazione.

In questo lavoro ci siamo concentrati prevalentemente sul primo rapporto causale, quello che va dalla forma di governo e il sistema partitico alla prassi presidenziale, cercando di connotare, procedendo *per genus et differentiam*, tendenze e regolarità di comportamento durante gli sviluppi maggioritari della nostra democrazia. Analizzata da questa prospettiva, la crescente centralità del capo dello Stato è un fatto non trascurabile e ancor meno lo è la tendenza ad occupare un ruolo politico attivo di garanzia, sia esso per l’indirizzo di maggioranza oppure per i diritti e le ragioni dell’opposizione, in relazione alle *oscillazioni maggioritarie* del sistema parlamentare negli ultimi tre lustri.

Quel che risulta appena abbozzata, benché forse ancor più rilevante per la delicatezza politica e giuridica del tema che affronta, è invece l’analisi del secondo rapporto di causalità: quello in cui la forma di governo è il fenomeno da spiegare e il comportamento presidenziale il fattore che spiega. A questo

proposito, ciò che affiora da questa disamina è che l'indebolimento, a Costituzione invariata, delle "barriere strutturali" che incanalano l'azione presidenziale entro i confini dell'area garantista (su tutti, la capacità di ampliare la coalizione elettorale del PdR rispetto alla maggioranza politica in carica), può determinare sconfinamenti potestativi del Capo dello stato nell'area di governo, fino a mutare le prassi e la sostanza del nostro parlamentarismo in senso opposto all'idea che lo anima e che lo ha generato. Si potrebbe cioè determinare il passaggio dall'attuale modello in cui il capo dello Stato e il gabinetto sono ciascuno il potenziale *veto player* dell'altro, entro un sistema di *separated institutions competing for shared powers* [CHESSA 2011, 178] ad un altro in cui PdR e governo si fondono in un assetto di *joined institutions sharing powers*.

Ne discende che qualunque ipotesi di riforma o di razionalizzazione dell'attuale forma di governo debba passare attraverso la soluzione del nodo gordiano che rende così enigmatico e sfuggente il ruolo presidenziale. Soluzione che prevede due opposte strategie: o rafforzare gli incentivi, i vincoli e i confini strutturali posti a presidio dell'azione garantista; oppure eliminarli del tutto, facendo del Presidente della Repubblica il principale soggetto politico legittimato a governare, determinando, in questo caso, il dissolvimento del parlamentarismo stesso.

Riferimenti bibliografici

- AMATO, G.
1981 *Dal garantismo alla democrazia governante*, in *Mondoperaio*, XXXIV, 6, 17-20.
- BALDASSARRE, A.
1991 *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, il Mulino, 459-496.
- BALDASSARRE, A., MEZZANOTTE C.
1985 *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, Laterza.
- BONAZZI, G.
2002 *Come studiare le organizzazioni*, Bologna, il Mulino.
- CALZOLAIO, S.
2006 *Il rinvio delle leggi nella prassi*, in *Quaderni costituzionali*, XXVI, 4, 853-899.
- CARLASSARE, L.
1997 *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 123-153.
- CECCANTI, S.
1999 *L'esecutivo tra costituzione e storia*, in S. Fabbrini e S. Vassallo, *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 263-307.
- CHELI, E.
1983 *Poteri autonomi del Capo dello stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in *Quaderni costituzionali*, III, 2, 361-385.
1985 *Tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello stato*, in *Quaderni costituzionali*, V, 1, 29-45.
- CHESSA, O.
2011 *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, Jovene.
- CHIMENTI, C.
1997 *Addio prima repubblica*, Torino, Giappichelli.
- DOGLIANI, M.
1997 *Il "potere di esternazione" del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 221-246.

EASTON, D.

1965 *A System Analysis of Political Life*, New York, Wiley.

1990 *The Analysis of Political Structure*, New York-London, Routledge.

FABBRINI, S.

1997 *Des gouvernements de partis aux gouvernements du président. Et inversement ?*, in L. Morel (ed.), *L'Italie en transition. Recul des partis et activation de la fonction présidentielle*, Paris, L'Harmattan, 89-115.

2004 *Rafforzamento e stabilità del governo*, in S. Ceccanti, S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 205-223.

FABBRINI, S., VASSALLO, S.

1999 *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

FUSARO, C.

2003 *Il presidente della repubblica*, Bologna, il Mulino.

2007 *Il presidente della Repubblica. La prassi nel sistema bipolare*, paper presentato al convegno su *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna 14-15 giugno.

GRISOLIA, M.C.

1985 *Preliminari sul potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica. Le ricostruzioni della dottrina precedenti alla prassi di Sandro Pertini*, in *Quaderni Costituzionali*, V, 61-85.

1986 *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, Giuffrè.

2009 *Alla ricerca di un nuovo ruolo del capo dello Stato nel sistema maggioritario*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

GUASTINI, R.

1994 *Il Presidente della repubblica fra teoria garantista e prassi notarile*, in *Teoria politica*, X, 3, 59-74.

LABRIOLA, S.

2004 *Per una storia breve di un lungo decennio*, in www.costituzionalismo.it.

LASSWELL, H.D., KAPLAN A.

1979 *Potere e società*, trad. it., Milano, ETAS.

- LIPHART, A.
2001 *Le democrazie contemporanee*, trad. it., Bologna, il Mulino; ed. or., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
- LUCIANI, M.
1997 *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 11-24.
- MANZELLA, A.
2002 *Maggioritario e nuove regole: la missione del Quirinale*, in *La Repubblica*, 23 gennaio.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P.
1984 *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, in *American Political Science Review*, vol. 78, 734-749.
- MARTINES, T.
1985 *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 136-161.
- MERLINI, S.
1995 *I Presidenti della Repubblica*, in G. Pasquino (a cura di), *La politica italiana. Dizionario critico 1945-95*, Roma-Bari, Laterza, 93-119.
- MOTZO G.
1957 *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio*, in *Archivio Giuridico F. Serafini*, CLII, 2, 19-81.
- NORTH, D.C.
1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, trad. it., *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1994.
- PACE A.
1992 *Esternazioni presidenziali e forma di governo. Considerazioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, XII, 2, 191-246.
- REBUFFA, G.
1996 *Verso il presidenzialismo*, in M. Fedele e R. Leonardi (a cura di), *La politica senza i partiti*, Roma, Seam, 53-58.

RESCIGNO, G.U.

1978 *Art. 87*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano.

RUGGERI, A.

1990 *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, Giuffrè.

SHEPSLE, K.A.

1986 *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*, in H. Weisberg (ed.), *Political Science: The Science of Politics*, Ohio State, Agathon Press, 51-81.

SPERTI, A.

2010 *La responsabilità del Presidente della Repubblica. Evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino, Giappichelli.

STOPPINO, M.

1982 *Potere e teoria politica*, Genova, ECIG.

TEBALDI, M.

2003 *Presidenti della repubblica e formazione del governo in Italia: una ricerca empirica*, in *Quaderni di Scienza Politica*, X, 2, 325-373.

2005 *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino.