



E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 156*

Siamo ormai in pieno semestre bianco, tra pochi mesi il Parlamento in seduta comune, integrato dai rappresentanti regionali, dovrà eleggere il successore di Sergio Mattarella al Quirinale. Com'è noto, durante il suo settennato, il Presidente della Repubblica attualmente in carica si è trovato ad affrontare diverse situazioni di crisi, anche molto intricate, ed è lecito attendersi che uno dei criteri principali che orienterà la scelta sul successore sarà proprio quello della (inevitabilmente presunta) capacità del prescelto di muoversi con il necessario equilibrio in queste circostanze. Proprio tali circostanze, specificatamente applicate al Capo dello Stato, sono al centro dell'ultima fatica di Erik Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi* (Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 156), la quale, dunque, assume ancora maggior rilievo per il contesto in cui si inserisce nel dibattito dottrinario.

Sin da subito il contributo tenta di restituire al lettore un quadro definitivo complessivo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo. Come chiarito dallo stesso Autore, tale operazione contiene in sé notevoli elementi di complessità in quanto “si può affermare che di certo vi è solo il punto di partenza, cioè l'art. 87 Cost. che definisce la complessiva posizione del Presidente della Repubblica quale capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale” (p. 7). Dunque, richiamando un'espressione di Paladin utilizzata anche dall'Autore, quello delineato dai costituenti per il Presidente della Repubblica è uno “schema molto aperto e molto elastico” (p. 7) in cui quest'ultimo è “collocato al vertice dello Stato per funzioni e onori, ma posto al di là dei tre tradizionali poteri e comunque *super partes*, in quanto estraneo al circuito politico-partitico e alle relative contese politiche” (p. 8). In altre parole, il testo della Costituzione più che definire gli aspetti caratterizzanti il ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento, si limita a stabilire cosa è escluso dal disegno costituzionale, specificatamente, secondo la tesi che sembra emergere dagli atti della Costituente e che è cara alla prima scienza costituzionalistica repubblicana, che il Presidente concorra a determinare l'indirizzo politico, in quanto titolare di un quarto potere di carattere ‘neutro’ (nota 4, p. 8). Tuttavia, questo schema interpretativo ha mostrato i primi segni di

*Contributo sottoposto a *peer review*.

inefficienza allorché il sistema partitico forte che ha retto la Repubblica sin dalla sua fondazione è entrato in crisi. Questo processo ha raggiunto la sua acme durante la crisi istituzionale dei primi anni novanta, infatti è proprio “a partire dagli anni della cd. seconda Repubblica” che l’Autore ritiene che i diversi Presidenti della Repubblica siano diventati “decisivi sino al punto di svolgere una funzione arbitrale attiva” (p. 8). Si è trattato di un progressivo processo di *enlargement of functions* (p. 9) determinato da diversi fattori (che l’Autore rintraccia principalmente nei “limiti e le criticità della nostra democrazia parlamentare, le ricorrenti crisi di governo dovute alla formazione di coalizioni dalla scarsa omogeneità politica, l’affermarsi di nuove forme di aggregazioni politiche ispirate a modelli di democrazia diretta in luogo dei tradizionali partiti politici”), che non solo è ancora in atto, ma del quale, soprattutto, allo stato attuale non si intravedono segnali che potrebbero farne presagire la fine. Dalla lettura del libro sembra emergere che per l’Autore questo fenomeno non sia nient’altro che il vedersi concretizzare della ormai celeberrima metafora di Giuliano Amato sui poteri presidenziali *a fisarmonica*, a significare che quest’ultimi si ampliano o restringono a seconda della minore o maggiore capacità dei partiti di orientare il funzionamento del circuito Parlamento-Governo (nota 15, pp. 12-13). Questo concetto sembra essere ormai pacificamente acquisito dalla dottrina, così come, allo stesso modo, molti autori, e nel suo libro *Furno* si iscrive tra questi, ritengono che l’interpretazione del ruolo e della figura presidenziale dipendano da tre elementi principali: le attribuzioni e i poteri che la Costituzione affida al Capo dello Stato, il grado di stabilità del sistema politico-istituzionale - quindi anche dalla *forza* dei partiti - e, non ultimo, dal *carattere* delle diverse personalità chiamate a ricoprire tale carica, ossia dal loro personale modo di intendere la propria funzione nei diversi contesti politico-istituzionali in cui si sono trovate ad operare nel corso del mandato presidenziale (pp. 12-13).

Le considerazioni di cui si è provato a dare conto sinora portano l’Autore a sostenere che a oltre settanta’anni dall’entrata in vigore della Costituzione non si sia ancora risolta la *querelle* sulla “struttura ‘garantistica’ del Capo dello Stato, quale organo neutrale di garanzia estraneo all’attività di indirizzo politico” oppure “struttura ‘governante’, quale organo di direzione politica, chiamato a svolgere un ruolo sì imparziale, ma anche politicamente attivo, consistente in una funzione di sintesi e di moderazione fra la molteplicità delle forze politiche” (pp. 14-17). Proprio al fine di indagare quanto più approfonditamente possibile su questo tema, *Furno* analizza tre sentenze della Corte costituzionale che definisce ‘di sistema’ “in quanto sono le uniche a tratteggiare la figura presidenziale e hanno contribuito a sedimentare la figura e i poteri del Capo dello Stato” (pp. 22-23).

La prima di queste sentenze è la n. 154 del 2004, importante “ai fini della distinzione tra atti funzionali e atti privati del Capo dello Stato” (p. 24). La vicenda è nota ed è superfluo richiamarla in questa sede, la tesi di Cossiga era che le due sentenze per diffamazione a suo carico costituissero una lesione delle prerogative presidenziali in quanto, ai sensi della Costituzione, il Capo dello Stato è coperto da irresponsabilità funzionale. Dunque, come evidenziato da *Furno*, “alla base del ‘caso Cossiga’ vi sono le obiettive difficoltà di tracciare il confine tra responsabilità ed irresponsabilità presidenziale e dipanare così l’inestricabile

intreccio tra attività formali ed informali, tra attività funzionali e comportamenti e dichiarazioni informali non coperte dallo scudo immunitario dell'art. 90 Cost.” (p. 32). Peraltro, le richiamate difficoltà sono accentuate dal molto più frequente ricorso al potere di esternazione, le cui origini sono da rintracciare nella Presidenza Pertini, e confermate dalla stessa Corte che tuttavia, ribadendo la necessità di “tenere separata l'istituzione presidenziale dalla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l'organo che pro tempore impersona” (p. 31), respinse il ricorso presentato da Cossiga ritenendo le sue affermazioni rientranti nelle attività extra-funzionali del Presidente della Repubblica.

La seconda sentenza analizzata da Furno, con esito opposto per la figura presidenziale, è la n. 200 del 2006. Con quest'ultima, diversamente da quanto la dottrina maggioritaria aveva fino a quel momento sostenuto, ovverosia che il potere di grazia fosse un ‘atto complesso eguale’ necessitante la volontà concorrente del Ministro della giustizia e del Capo dello Stato, la Corte costituzionale ne ha attribuito la potestà solo a quest'ultimo, “quale organo super partes, rappresentante dell'unità nazionale, estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo, e che in modo imparziale è chiamato ad apprezzare la sussistenza in concreto dei presupposti umanitari che giustificano l'adozione del provvedimento di clemenza”. Furno è molto critico verso questa deliberazione della Corte essenzialmente per due ordini di ragioni. La prima è che ricostruendo un istituto che nel nostro ordinamento può essere anche un atto politico come un atto esclusivamente umanitario (e per questo affidato al Capo dello Stato in quanto organo super partes), la Corte si è prestata ad essere facilmente smentita dai fatti, come in effetti dimostrano le successive vicende Sallusti e Romano richiamate dall'Autore (nota 134, p. 48). La seconda ragione invece riguarda la possibilità (che, non potendo più bloccare altrimenti il procedimento, inevitabilmente si apre) per il Ministro della giustizia di adire la Corte qualora ritenga di trovarsi dinanzi a un caso di carenza dei necessari presupposti umanitari; come sottolinea Furno, è noto al riguardo lo scetticismo della dottrina per i conflitti di attribuzione che coinvolgano il Capo dello Stato in quanto, qualunque sia la decisione finale della Corte, il costo del conflitto è sempre elevatissimo, anche solo in termini di immagine.

La terza e ultima sentenza presa in analisi è la più recente, la n. 1 del 2013, nella quale la Corte costituzionale risolve in favore del Capo dello Stato il conflitto sollevato dall'allora Presidente Napolitano avverso la Procura di Palermo “ricavando l'inviolabilità della riservatezza delle comunicazioni presidenziali dalla posizione e dal ruolo ricoperto dal Capo dello Stato nell'ordinamento” (p. 61). Furno rileva come seppur inizialmente i giudici costituzionali sembrano muovere dalla teoria tradizionale del Capo dello Stato quale organo di garanzia, ‘quarto potere’, ‘potere neutro’, finiscano poi per esaltare “la figura del Capo dello Stato quale sintesi delle varie componenti politiche ed istituzionali, vero snodo cruciale del sistema democratico, seppur estraneo al circuito politico parlamento-governo” (p. 67), dunque tracciando una figura che ricorda molto più una struttura governante che di pura garanzia. Tanto più che da questo modo di intendere la figura presidenziale si fa derivare che la discrezione e la riservatezza delle sue comunicazioni sono “coessenziali al suo ruolo

nell'ordinamento costituzionale”, facendo così emergere l'immagine di un Capo dello Stato dedito, prima ancora che al compimento delle attribuzioni dicui all'art. 87 Cost., a tutta una serie di attività informali. In definitiva, si chiede Furno, qual è il portato della sentenza della Corte costituzionale del 15 gennaio 2013? Senz'altro aumenta la sfera di irresponsabilità del Capo dello Stato, ma quel che più conta, accresce i poteri presidenziali finendo con il “riconoscere al Presidente della Repubblica la possibilità di attivare tutte le potenzialità che la Costituzione offre – e, talvolta, anche oltre – per salvaguardare le istituzioni e la comunità nazionale” (p. 89). Un portato che giustifica ampiamente la definizione di sentenza “storica” data dall'Autore.

Fedele all'intento dichiarato della sua monografia, quello “di evidenziare come, proprio nei momenti di crisi più acuta, se non di vera e propria emergenza istituzionale, [...] possono affermarsi quelle convenzioni e/o quelle prassi virtuose aventi valore di precedente, da cui ricavare il ruolo e le funzioni del Capo dello Stato”, Furno chiude la sua analisi sulla figura del Presidente della Repubblica da quello che è probabilmente, tra i più recenti, il più grave caso di crisi istituzionale, il cd. “caso Savona”.

Dopo aver brevemente ripercorso gli eventi (par. 3.1), dato conto dell'ampio e variegato dibattito dottrinario che ne è generato (par. 3.2), approfondito specificamente il procedimento di nomina dei ministri (par. 3.3) e il tema della pregiudiziale europea in relazione al ruolo di rappresentante dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica (par. 3.4), Furno, pur ammettendo si sia trattato di una condotta “borderline”, ritiene di concludere che nel cd. “caso Savona”, il Presidente Mattarella non “abbia esorbitato dalle sue funzioni, né, tanto meno, abbia compiuto un'inammissibile invasione nella sfera di competenza riservata al Presidente del Consiglio dei ministri” (p. 108). A tale conclusione giunge rifacendosi al modello interpretativo basato sul binomio indirizzo politico di governo/attività presidenziale di garanzia, evidentemente facendo rientrare in quest'ultima la possibilità di rifiutare la nomina di un ministro proposta dal Presidente del consiglio incaricato. Inoltre, nella tesi dell'Autore, la convinzione che si sia trattato di un operato presidenziale entro i limiti stabiliti dalla Costituzione è rafforzata da altri due elementi; da un lato il ritenere che l'adesione alla UE sia ormai parte integrante dei principi inviolabili caratterizzanti la nostra forma di Stato, dall'altro che, come ampiamente argomentato nel libro, è la giurisprudenza costituzionale a garantire “la protezione di una sfera di attribuzioni presidenziali ben più larga di quanto si potesse immaginare in precedenza” (p. 110). Argomenti, questi, senz'altro convincenti, ma che tuttavia non si sottraggono a obiezioni. Infatti, seppur sembra ormai difficile non considerare l'adesione alla UE come elemento configurante la nostra forma di Stato, allo stesso modo, né un'uscita dall'Unione, né tantomeno dalla moneta unica europea, erano previsti dal cd. “Contratto di Governo”. Così come non vi è dubbio che la giurisprudenza costituzionale abbia delineato una figura presidenziale dai poteri accresciuti rispetto alla sua immagine tradizionale, ma, come evidenziato dallo stesso Autore, ciò ha anche fatto emergere “la necessità che il legislatore, costituzionale ed ordinario, affronti *funditus* il tema delle prerogative presidenziali e dei limiti alla loro tutela, onde chiarire in via definitiva ciò a cui la Corte costituzionale [...] non ha saputo dare adeguate risposte” (p. 89).

In definitiva, quello del ruolo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo è insieme un tema tradizionale e sempre attuale, specie alla luce degli sviluppi istituzionali recenti. Proprio a tal proposito, appare felice la scelta di analizzarne la figura attraverso il prisma dei momenti di crisi istituzionale, nei quali sempre più il Capo dello Stato gioca un ruolo da protagonista. In questo senso l'opera di Erik Furno costituisce un vademecum indispensabile per orientarsi nell'analisi di questo tema molto complesso e dalle molteplici sfaccettature, oltreché un utilissimo contributo al dibattito dottrinario.

Adolfo Russo