

# NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



CRISTINA LEVORATO\*

## SULLA TITOLARITÀ DI UN INDIRIZZO POLITICO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA FORMAZIONE, *RECTIUS* NELLE CRISI DI GOVERNO \*\*

**Abstract [It]:** Lo scopo di questo scritto è analizzare se il Presidente della Repubblica abbia un potere politico nella formazione del Governo a seguito delle elezioni o delle crisi. Partendo dall'analisi dei poteri presidenziali delineati in Assemblea Costituente, evidenziando alcuni aspetti critici di questa figura che sono oggetto di discussione tra i costituzionalisti, per giungere alle posizioni assunte dai Presidenti della Repubblica nelle ultime Legislature.

**Abstract [En]:** The purpose of this paper is to analyse whether the President of the Republic has political power in the formation of the Government following elections or crises. Starting from the analysis of the presidential powers outlined in the Constituent Assembly, highlighting some critical aspects of this figure that are the subject of discussion among constitutionalists, to arrive at the positions taken by the Presidents of the Republic in the last legislatures.

**Parole chiave:** Presidente della Repubblica, Potere politico, Formazione del Governo, Crisi di governo, Poteri presidenziali.

**Keywords:** President of the Republic, Political Power, Government Formation, Government Crisis, Presidential Powers.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione. – 2. Il profilo del Capo di Stato tracciato in Assemblea Costituente. – 3. I poteri. – 4. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione del governo. – 4.1. E nello scioglimento anticipato delle Assemblee. – 5. Conclusioni.

\* Dottoressa in Giurisprudenza e Scienze Politiche - Università degli Studi di Padova.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Introduzione

**T**ra le istituzioni dell'ordinamento italiano, il ruolo del Capo dello Stato, nel corso dei settantacinque anni di vita della Repubblica è, presumibilmente, quello che ha subito i maggiori cambiamenti, tanto da essere passato, a detta di molti, dal ruolo di comparsa a figura di primo piano nella vita politica del Paese e, ciò è accaduto soprattutto negli ultimi decenni. È innegabile che il ruolo del Presidente della Repubblica non sia mai rimasto uguale a seconda di chi lo ha ricoperto, ma, è altrettanto vero che la natura mutevole del ruolo della presidenza della Repubblica si è rivelata necessaria, per far fronte al collasso del sistema politico, a partire dal 1992, con le inchieste di Tangentopoli, prima e, a causa della progressiva perdita di capacità dei partiti di autoregolarsi e di risolvere da soli le periodiche crisi politiche, negli ultimi anni. Proprio questa incapacità cronica dei partiti politici di regolamentarsi e accordarsi ha portato alla rielezione di Giorgio Napolitano, fatto mai accaduto prima, che si riteneva fosse un'eccezione, e invece, si è ripetuto con la rielezione di Sergio Mattarella<sup>1</sup>, poco più di un anno fa. Scelta che è sembrata non essere avvenuta con senso di responsabilità, ma piuttosto per «vera e propria disperazione»<sup>2</sup>. La rielezione al Colle di Mattarella ha ulteriormente evidenziato, se ce ne fosse stato bisogno, l'implosione dei partiti politici. «I partiti non tengono più, anzitutto per una crisi di *leadership* (...) dietro la crisi dei partiti, dei loro *leader*, delle stesse coalizioni, ciò che sembra ormai ineluttabile doversi intonare è il *'De profundis'* per la politica in quanto tale, intesa cioè, come capacità, o se si vuole, come vera e propria 'arte', anzitutto, del dialogo e della mediazione e, in ultima analisi, del governare»<sup>3</sup>.

Alla luce di quanto premesso, con questo scritto si è cercato, senza pretese di esaustività, di analizzare il profilo tratteggiato in Assemblea Costituente relativo al ruolo del Presidente della Repubblica. Sono stati delineati i poteri presidenziali, ed infine è stato analizzato il ruolo assunto dal Capo dello Stato nella formazione, a seguito delle elezioni politiche, e nelle crisi di Governo con specifico riferimento alle ultime legislature. Ciò che si è cercato di far emergere è che ogni decisione assunta da parte del Presidente, anche quelle che, soprattutto agli occhi dell'opinione pubblica, sono sembrate vere e proprie ingerenze o invasioni in campo politico, non hanno mai travalicato l'alveo delle prerogative presidenziali. Sono piuttosto da considerare, necessarie assunzioni di responsabilità, indicazioni ad agire, fornendo, se si vuole parlare in termini politici, un indirizzo politico costituzionale, ma mai partitico. Tali assunzioni di responsabilità si configurano, sicuramente, come espansione dei poteri, ma sempre a tutela e nell'interesse dell'unità

<sup>1</sup> La rielezione di Mattarella ha suscitato un vivace dibattito sull'ammissibilità o meno della rielezione di un Presidente della Repubblica alla luce del fatto che la nostra Costituzione non pone alcun limite alla rielezione del Capo dello Stato. Per approfondimenti si veda *ex multis* L.M. TONELLI, *La rielezione di Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica: alcune brevi considerazioni*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2022; M. BELLETTI, *Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, in *Associazione dei costituzionalisti*, n. 2, 2022; V. TEOTONICO, *Note (sul dibattito) intorno alla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2022.

<sup>2</sup> A. RUGGERI, *La rielezione di Mattarella al Quirinale, ovvero la crisi del crepuscolo della politica e della Repubblica*, in *Consulta Online*, editoriale 31 gennaio 2022, 1.

<sup>3</sup> A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel "soffitto di cristallo" che non si infrange*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022, 10.

nazionale e della democrazia costituzionale poiché laddove la politica non riesce, o è latitante, si ravvisa la necessità che qualcuno assuma il timone per non far affondare la nave, e il Presidente della Repubblica, come una bussola, è la figura più autorevole per assumere il comando e riportare l'ordine.

## 2. Il profilo del Capo di Stato tracciato in Assemblea Costituente

«Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresentasse l'unità nazionale» (art.87 Cost.). È questa l'unica certezza relativa a quella che tra tutte le istituzioni repubblicane appare la più difficile da inquadrare, a causa della mancanza di una disciplina costituzionale dettagliata<sup>4</sup>, ma il cui rilievo sia politico che giuridico, oggi più che mai, avrebbe bisogno di un preciso inquadramento dato che in una situazione di instabilità politica, come quella che sta vivendo il nostro Paese da più di qualche anno, il ruolo del Quirinale è sempre più connesso alle dinamiche dei rapporti tra le istituzioni di governo.

La difficoltà di tracciare, nitidamente, i contorni di una figura come quella del Capo dello Stato ha origini lontane. In Assemblea Costituente<sup>5</sup>, infatti, la discussione sulla forma di governo che, conseguentemente, si sarebbe riverberata anche nei poteri del Capo dello Stato spaziò, senza fornire tratti ben delineati, dal rifiuto per il modello inglese in cui al monarca spetta un ruolo puramente decorativo da una parte, e i timori che si instaurasse nuovamente un modello simile a quello dello Statuto Albertino, dove era concessa la funzione di guida dell'Esecutivo al Capo dello Stato<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, Milano, 1986, 165 ss. sostiene che la Presidenza della Repubblica è la più sfuggente tra le cariche del nostro ordinamento costituzionale, sottolinea che in Assemblea Costituente non furono precisamente definite le caratteristiche di tale ufficio tracciando uno "schema molto aperto e molto elastico"; F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in *Forum Costituzionale*, 2011, 1 afferma "La definizione della figura e del ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica, nell'ambito della forma di stato e di governo delineate dalla Carta del 1948, costituisce una delle questioni più problematiche ed enigmatiche del diritto costituzionale italiano. Tale carattere, a ben vedere, si riannoda alla eterogeneità degli indirizzi che si confrontarono in Assemblea Costituente e che trovarono conciliazione proprio in una disciplina che autorevole dottrina ha considerato "allo stadio di abbozzo" (nota 1) e da cui, di conseguenza, non è possibile riconoscere «né un criterio ispiratore unitario, né una ratio che possa agevolare l'inquadramento sistematico» (nota 2) dei poteri presidenziali.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione sul dibattito in Assemblea Costituente sul Capo di Stato si veda F. BONINI, *Il capo dello Stato: i retaggi della Monarchia e le prerogative della Repubblica*, in M. RIDOLFI, (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Viella, Roma, 2014, 27-46.

<sup>6</sup> L'on. Mortati nella sua relazione in Assemblea Costituente, il 3 settembre 1946 affermava che se la forma presidenziale aveva dato buoni frutti negli Stati Uniti grazie ad una forma di Stato federale in cui i governi e i parlamenti di ogni Stato fungevano da bilanciare per il potere del Presidente, ed inoltre il sistema era caratterizzato dalla presenza di soli due partiti, quindi, anche in caso di una maggioranza parlamentare diversa da quella che aveva eletto il Presidente non si correva il rischio di una crisi di sistema. In Italia, invece, a causa della mancanza di contrappesi tale forma avrebbe potuto condurre ad una deriva autoritaria data da una eccessiva concentrazione di poteri nelle mani del Capo dello Stato. Continuava evidenziando che non era auspicabile nemmeno un modello parlamentare come quello inglese, in quanto privo di elementi di stabilizzazione e razionalizzazione, che avrebbe potuto degenerare in assembleare per il prevalere del parlamentarismo sull'esecutivo pur sottolineando che il funzionamento di un modello astratto varia al variare delle condizioni e del contesto che si presentava con una elevata frammentazione partitica derivante altresì da una legge elettorale proporzionale. *Assemblea Costituente*, Resoconto sommario della seduta del 3 settembre 1946, in *Legislatura.camera*, 81 ss.

Le indicazioni sulle caratteristiche che avrebbe dovuto avere il Capo dello Stato furono tratteggiate nella relazione pronunciata dal Presidente della Commissione dei 75 Ruini<sup>7</sup>. Dalle sue parole si evince che seppur spogliato da quelle attribuzioni di potere proprie dei regimi previgenti, il Presidente non sarebbe stato una comparsa nello scenario repubblicano, una figura passiva di mera rappresentanza, bensì avrebbe avuto un ruolo da ‘arbitro’, si potrebbe dire un soggetto che presiede alle regole del gioco pur senza parteciparvi, al fine di consentire al Governo di poter attuare il proprio indirizzo politico senza però interferire con esso<sup>8</sup>, quindi, «svolgendo una funzione di coordinamento politico attivo»<sup>9</sup>.

Il Presidente così avrebbe rappresentato «un quarto potere soggettivamente autonomo», ed essendo indipendente dalle parti e dagli altri poteri teorizzati da Montesquieu, sarebbe stato, conseguentemente, anche *super partes*. Alla sua maestà e unità si sarebbe ricorso ogni qualvolta fosse stata richiesta la presenza dello Stato ed in tutte le occasioni in cui l’ordinamento avesse necessitato di un comportamento indipendente dato che «l’intera figura è costruita per l’imparzialità»<sup>10</sup>.

Un confronto vivace, nell’ambito delle prerogative del Capo dello Stato, si tenne tra coloro che auspicavano una figura forte e chi, invece, avrebbe preferito una figura debole.

L’on. Ambrosini, nel suo intervento, sostenne la necessità di creare un potere esecutivo forte, per il quale sarebbe stato indispensabile anche un Capo di Stato forte, quindi, non una figura meramente simbolica. Sosteneva, infatti, che il Presidente non avrebbe potuto esercitare autonomamente i propri poteri, ma avrebbe dovuto farlo in armonia con il Governo. Si rendeva, pertanto, necessaria la creazione di un’istituzione che non fosse instabile solo per il timore di affidargli dei poteri che potessero essere sfruttati per portare il Paese ad una deriva autoritaria<sup>11</sup>.

Dello stesso avviso ma, con posizioni definibili più radicali, era l’on. Benvenuti, il quale in un emendamento, poi ritirato prima ancora della votazione, relativo ai poteri del Presidente, proponeva che all’art. 87 della Costituzione venisse inserita la frase «è il supremo

---

<sup>7</sup> «Il Presidente della Repubblica non è l’evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell’esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta e impersona l’unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale della Repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale. Il nostro progetto gli conferisce una serie di attribuzioni nell’ordinamento interno e di fronte all’estero, per la promulgazione delle leggi e dei decreti [...] così che ampia è la sua attività e preminente per dignità su ogni altra. Il Capo dello Stato non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo ministro e dai Ministri che li controfirmano; ma le attribuzioni che gli sono specificamente attribuite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua»; *Assemblea Costituente*, Relazione al progetto di Costituzione della Repubblica italiana, di Meuccio Ruini, Presidente della Commissione per la Costituzione, 6 febbraio 1947, in *Legislature.camera*, 11-12.

<sup>8</sup> Per una disamina sul dibattito in Assemblea Costituente relativa a ruolo, elezione e poteri del Presidente della Repubblica si veda P. ARMAROLI, *L’elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Cedam, Padova, 1977, 93 e ss.

<sup>9</sup> F. PIERANDREI, *Corte costituzionale (ad vocem)*, in *Enciclopedia del Diritto*, X, Milano, 1962, 874 ss.

<sup>10</sup> G. GUARINO, *Il Presidente della Repubblica italiana. Note preliminari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 965.

<sup>11</sup> *Assemblea Costituente*, Seduta pomeridiana di martedì 16 settembre 1947, Intervento di Gaspare Ambrosini, in *Legislature.camera*, 221.

custode della Costituzione». Proponeva che ad esso venisse riconosciuto il potere di proporre azione di incostituzionalità per qualunque legge, decreto o regolamento gli venisse sottoposto dal Governo. Auspicava, altresì, la possibilità del Capo dello Stato di indire autonomamente nuove elezioni, a prescindere dal parere dell'Esecutivo, qualora avesse riscontrato dei dissidi tra popolazione e Parlamento, adempiendo così al suo ruolo di garante della volontà del popolo<sup>12</sup>.

Su posizioni opposte erano invece, gli onorevoli Tosato e Rossi. Il primo affermò che i poteri del Capo dello Stato sarebbero stati consoni allo Stato rappresentato e derivanti dalle norme costituzionali e dai rapporti con le altre istituzioni<sup>13</sup>. Sottolineava, inoltre, che «per il funzionamento del governo parlamentare occorre che il Capo dello Stato non sia né troppo debole né troppo forte»<sup>14</sup>.

Il secondo si dimostrò dello stesso avviso, quando evidenziò in Assemblea che la Commissione non accettava la tesi di concedere al Presidente la possibilità di rifiutare di promulgare le leggi da questi ritenute incostituzionali. Ciò sulla base del fatto che denunciare l'incostituzionalità delle norme, prima della pronuncia della Corte Costituzionale, avrebbe potuto rivelarsi controproducente qualora, successivamente, fosse stato sconfessato da una sentenza della Consulta. Era piuttosto preferibile optare per la formula delle rimostranze del Capo dello Stato nei confronti del Governo, e solo in *extrema ratio*, le dimissioni insieme ad una denuncia di incostituzionalità di una legge, anziché un Presidente costretto a dimettersi per aver visto respinto il ricorso dalla Corte relativo ad una preventiva denuncia di incostituzionalità di una legge ad esso sottoposta<sup>15</sup>.

Il dibattito più serrato fu però, tra il Presidente Ruini e l'on. Orlando. Secondo quest'ultimo la figura di Presidente che si andava delineando era una figura «pallida e senza spessore»<sup>16</sup>. Ruini puntualizzò che, nella forma repubblicana parlamentare, mai il Capo di Stato sarebbe stato anche Capo del Governo, non prima di aver evidenziato che, a suo avviso, gli ampi poteri che si andavano designando per il Presidente della Repubblica ne delineavano una figura forte e spiccata<sup>17</sup>.

I Costituenti si mostravano, tuttavia, uniti nella volontà di discostarsi dai retaggi del recente passato e le regole costituzionali che ne derivarono furono il risultato di compromesso tra le diverse ideologie.

La figura del Presidente che ne scaturì fu in parte creata in continuità con il Capo di Stato della forma monarchica costituzionale, ma con alcuni caratteri propri.

---

<sup>12</sup> *Assemblea Costituente*, Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, Intervento di L. Sforza Benvenuti, in *Legislature.camera*, 1441 ss.

<sup>13</sup> *Assemblea Costituente*, Seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, Intervento di E. Tosato, in *Legislature.camera*, 1447 ss.

<sup>14</sup> E. TOSATO, *Il Capo dello Stato e il governo*, in *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Studium, Roma, 1947, 174.

<sup>15</sup> *Assemblea Costituente*, Seduta antimeridiana di mercoledì 3 dicembre 1947, Intervento di P. Rossi, in *Legislature.camera*, 2571.

<sup>16</sup> *Assemblea Costituente*, Seduta di lunedì 10 marzo 1947, intervento di V.E. Orlando, in *Legislature.camera*, 1934 ss.

<sup>17</sup> *Assemblea Costituente*, Seduta antimeridiana di giovedì 23 ottobre 1947, Intervento di M. Ruini, in *Legislature.camera*, 1465 ss.

Appare chiaro però, che il dibattito rimase troppo legato a questioni modellistiche, senza riuscire ad affrontare in termini di formulazioni normative il tema delle relazioni tra forma di governo, sistema politico e sistema elettorale<sup>18</sup>. L'alea di un ritorno del regime fascista aveva condizionato i Padri Costituenti, tanto che si preoccuparono più di limitare le prerogative presidenziali, piuttosto che qualificarle<sup>19</sup>. Lo scopo principale era apparso tagliare i ponti con la figura di Capo di Stato dello Statuto Albertino. A ciò si aggiunga, la mancanza di esperienza diretta consistente. Non vi erano in dottrina, infatti, termini di paragone<sup>20</sup>.

Furono modeste anche le soluzioni concepite per risolvere i problemi di stabilità e governabilità. Si limitarono, infatti, al piano dei meccanismi procedurali riguardanti i rapporti tra Parlamento e Governo, tanto che il testo che venne approvato è risultato sgarnito di «dispositivi costituzionali idonei a tutelare esigenze di stabilità dell'azione di Governo e a evitare le degenerazioni del parlamentarismo»<sup>21</sup>.

Dall'esegesi del testo costituzionale emerge la volontà che il Presidente della Repubblica dovesse ricoprire un ruolo neutro<sup>22</sup>, quindi, esterno alle dinamiche del potere politico<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> «Dall'insieme del dibattito emergono tracce non marginali di astratto modellismo: da più d'uno sembra che ogni formula vada riferita a un archetipo di sistema parlamentare da assumere a parametro. Ne risulta un confronto talora serrato, ma complessivamente rivolto al passato quanto agli obiettivi da perseguire (la stabilità) e agli strumenti per realizzarli» M. VILLONE, *Art. 94 della Costituzione*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1994, 245.

<sup>19</sup> A. MASTROPAOLO, *Dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2013, 10 ss.

<sup>20</sup> S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè editore, Milano, 1992, 241 ss.

<sup>21</sup> «L'ordine del giorno Perassi, collocandosi sui due binari paralleli dell'accettazione del sistema parlamentare e del rifiuto del parlamentarismo, sintetizza appunto – inconsapevolmente- i limiti di fondo che il dibattito non riesce a superare», M. VILLONE, *Art. 94 della Costituzione*, cit., 239.

<sup>22</sup> Sulla teoria del potere neutro si veda B. CONSTANT, *Riflessioni sulle costituzioni e sulle garanzie*, Ideazione, Roma, 1999, 47 ss. Per Constant il potere sovrano è suddiviso in cinque poteri. In primo luogo, il **potere neutro** e preservatore, che nella fase repubblicana veniva attribuito ad un organo costituito *ad hoc* (il *pouvoir neutre et preservateur*), mentre nella fase monarchica viene attribuito al re. Il potere preservatore ha lo scopo di intervenire, quale supremo garante dell'organismo costituzionale, ogni volta che quest'ultimo è minacciato dal conflitto tra i poteri attivi (ossia, tra l'esecutivo e il legislativo). Nella fase repubblicana la terzietà ed indipendenza del potere preservatore veniva garantita da un complesso congegno di meccanismi istituzionali, nella fase monarchica esso verrà affidato semplicemente al monarca, il quale, in virtù del carattere ereditario e in qualche modo 'sacrale' della sua carica, è superiore ad altri poteri ed equidistante rispetto ad essi. Ciò implica, come è facile intuire, che nel costituzionalismo constantiano il potere del re sarà soltanto un potere neutro e che pertanto il monarca non eserciterà direttamente né funzioni esecutive, né funzioni legislative. Esso costituirà il punto di equilibrio sul quale poggia l'intero sistema, impedendo che questo degeneri in forme arbitrarie, siano queste di tipo assembleare o governativo.

<sup>23</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 166 ss. afferma che anche se dall'Assemblea Costituente si ravvisano alcuni punti fermi che indicano più ciò che è stato escluso dal disegno costituzionale piuttosto che ciò che prevede, appare ben chiara la tesi secondo cui il Presidente della Repubblica è titolare di un quarto potere neutro estraneo alle funzioni di indirizzo politico; dello stesso avviso F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica*, cit., 5 "I poteri presidenziali non sono, dunque, inquadrabili nell'ambito delle tre funzioni tradizionali dello Stato, sebbene il Presidente partecipi all'esercizio delle medesime, intervenendo nei momenti e nelle fasi dei relativi procedimenti in vista dell'esercizio dell'evocata funzione di controllo costituzionale"; S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, pubblicazioni dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 1949, 36. L'A. sostiene che il Presidente esercita un ruolo di tutela e garanzia dell'interesse dello Stato e la Costituzione gli affida la tutela di "obiettivi permanenti ed intimamente connessi con l'esistenza dello Stato stesso e perciò sottratti alla cangiante valutazione della politica"; su posizioni opposte C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI, Milano, 1960, 224 ss., Esposito afferma che l'idea stessa che possa esistere un potere neutro, organo politico *super partes* è da catalogare nel novero delle costruzioni mistiche poiché trattandosi di un organo monocratico, i poteri sono attribuiti ad una persona che opera con i suoi vizi e le sue virtù. Tuttavia in periodi di crisi, alla carica di Capo dello Stato parlamentare inerisce la possibilità di elevarsi a reggitore dello Stato.

Un'altra corrente di pensiero rinviene, invece, nel Capo dello Stato una figura chiamata a partecipare alla realizzazione dell'indirizzo politico, dato che «l'unità nazionale può non coincidere fisiologicamente, con gli orientamenti di partiti delle forze politiche e soprattutto di quelle della maggioranza». Secondo tale corrente, che negli ultimi anni, a causa dell'instabilità politica, ha ripreso vigore, partendo da una indispensabile imparzialità del Presidente, l'unità nazionale va interpretata come obiettivo da raggiungere più che come valore da preservare, come un insieme di fini costituzionali da attuare. Il compito dell'inquilino del Quirinale è quello «di controllare l'indirizzo di maggioranza ed eventualmente di correggerlo per allinearlo all'attuazione dei fini costituzionali»<sup>24</sup>.

Su tali basi il Presidente della Repubblica, unitamente alla Corte Costituzionale, diviene titolare della funzione di indirizzo politico costituzionale, entità diversa e contrapposta al contingente indirizzo politico di maggioranza<sup>25</sup>.

La prassi ha dimostrato che nel corso degli anni, i dodici Presidenti che si sono susseguiti, specialmente nelle ultime presidenze, hanno ricoperto una funzione sempre più attiva nello scenario politico, forse più di quanto gli stessi Costituenti avessero ipotizzato. Questo attivismo è direttamente proporzionale all'instabilità politica<sup>26</sup> derivante anche dal sistema elettorale che molto spesso non fornisce maggioranze chiare e compatte, ma anche al periodo storico e alla personalità di chi ricopre la carica<sup>27</sup>.

### 3. I poteri presidenziali

Nell'approcciarsi all'analisi dei poteri del Presidente della Repubblica corre l'obbligo di sottolineare che di essi non vi è nella Costituzione una collocazione sistematica di tipo logico e funzionale.

Il ruolo del Quirinale viene spiegato dalla maggioranza della dottrina come quello di un garante della Costituzione, essendo esclusa una sua preminenza rispetto ad altri organi dello Stato. Viene richiamato dalla Carta costituzionale il suo ruolo di «capo dello Stato e rappresentante dell'unità nazionale» (art. 87).

Proprio la carica che ricopre, gli conferisce un ruolo che si manifesta attraverso una complessa serie di attività che si devono assolutamente conformare al dettato costituzionale, ma che nei momenti di crisi, gli consentono una maggiore e più articolata discrezionalità. È proprio questo il punto nevralgico su cui si concentra soprattutto il

<sup>24</sup> P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 308-309; Cfr. O. CHessa, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in *Diritto e Storia*, n. 9, 2010.

<sup>25</sup> F. FURLAN, *Presidente della Repubblica e politiche di sicurezza internazionale tra diarchia e garanzia*, Giuffrè Editore, Milano, 1984, 77.

<sup>26</sup> Emblematica appare la metafora della fisarmonica elaborata da G. Amato, il quale evidenzia che il potere del Presidente è paragonabile al modo in cui viene suonata una fisarmonica; quando i partiti sono politicamente forti e autorevoli il Presidente non ha modo di aprire in modo completo la fisarmonica, a differenza di quando i partiti sono deboli in cui il Presidente della Repubblica può suonare la fisarmonica come meglio crede sulla base delle circostanze, dei problemi, degli obiettivi e della sua personalità; si veda G. PASQUINO, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992, 8 ss.

<sup>27</sup> E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 12-13.

dibattito in dottrina. Se da un lato, infatti, abbiamo un complesso di norme che descrivono la figura del Presidente della Repubblica come organo neutro e neutrale, di pura garanzia, estraneo da qualsiasi tentativo di indirizzo politico; dall'altro la prassi, fin dalla nascita della Costituzione, ci ha mostrato una figura molto più complessa e più attiva, sia nel garantire il corretto funzionamento dei rapporti tra organi dello Stato, sia nell'intervenire a risolvere stati di crisi tra istituzioni.

La Costituzione riserva a questa figura funzioni in merito all'indirizzo politico, istituzionale e al procedimento legislativo, amministrativo e giurisdizionale<sup>28</sup>. In sostanza le sfaccettature di una «poliedrica funzionalità»<sup>29</sup>. Funzioni che hanno lo scopo di vigilare, soprattutto nell'ambito dell'indirizzo politico e istituzionale, sul sistema politico, affinché i rapporti e lo svolgimento delle attività avvenga nel rispetto della Costituzione, potendo in caso contrario intervenire nel merito in qualità di garante della Carta fondamentale<sup>30</sup>.

A seconda della loro incidenza sul funzionamento del sistema politico-istituzionale si possono suddividere in poteri con funzione di garanzia, poteri con funzione di controllo, poteri di intermediazione, poteri di influenza e poteri di prerogativa<sup>31</sup>.

Tra i poteri di controllo rientrano: quello di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti aventi forza di legge (artt. 73 e 87 Cost.). Questo potere può risolversi in un effetto di carattere sospensivo. Il Presidente può, motivatamente<sup>32</sup>, rifiutare di apporre la firma, rinviando l'atto che gli è stato sottoposto, all'organo emanante (artt. 74 e 87 Cost.); qualora quest'ultimo, però, riconfermi quanto già deliberato, il Presidente non può fare altro che darvi seguito promulgandolo<sup>33</sup>, a meno che non ritenga che questo avallo di seconda battuta si configuri come una condotta di alto tradimento o attentato alla Costituzione.

I poteri di garanzia, tra i quali rientrano: il potere di nomina di cinque giudici della Corte Costituzionale (art. 135 Cost.) e i poteri riconducibili a posizioni costituzionalmente a lui assegnate, come la presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura (art. 104 Cost.), la presidenza del Consiglio Supremo di Difesa (art. 87 Cost.) e il comando delle Forze Armate (art. 87 Cost.), sono diretti ad assicurare il regolare funzionamento del sistema costituzionale<sup>34</sup>. Questi poteri non sono né formalizzati, né tipizzati trattandosi di una serie non predeterminata di attribuzioni. Nell'esercitare questo tipo di poteri, il Capo dello Stato non interviene direttamente nel merito delle decisioni che gli organi assumono, ma può intervenire per garantire che gli organi non agiscano al di fuori dei confini costituzionali.

Nel novero dei poteri di prerogativa rientra: il potere di nomina dei cinque senatori a vita (art. 59 Cost.), di concedere la grazia, di commutare le pene e concedere le onorificenze (art. 87 Cost.). Si tratta di prerogative che nel regime monarchico spettavano al Re.

<sup>28</sup> G.P. IARICCI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2014, 254.

<sup>29</sup> A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013.

<sup>30</sup> G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. Vol. 1: L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Giuffrè Editore, Milano, 2014, 329 ss.

<sup>31</sup> A. BALDASSARRE, *Il capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, il Mulino, 1994, 459-496; conforme anche F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, cit.

<sup>32</sup> F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, cit.

<sup>33</sup> A. BOZZA, *Note sul rinvio presidenziale della legge*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1958, 750.

<sup>34</sup> G.P. IARICCI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 257.



Con riferimento al potere di concedere la grazia e commutare le pene è necessario rilevare che potrebbe apparire come un'incursione presidenziale nell'amministrazione della giustizia. In realtà la grazia è «una potestà decisionale del Capo dello Stato, quale organo *super partes*, “rappresentante dell'unità nazionale”, estraneo a quello che viene definito il ‘circuitto’ 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» (Punto 7.1 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006).

La Corte ha chiarito, con questa sentenza<sup>35</sup>, che si tratta di uno strumento eccezionale che serve a soddisfare delle esigenze eccezionali di natura umanitaria (Punto 6.2 del Cons. dir. della sentenza n. 200/2006)<sup>36</sup>.

Tra le funzioni riservate al Presidente della Repubblica rientra, altresì, il potere di inviare messaggi alle Camere con i quali manifesta il proprio pensiero su determinate materie di rilievo, richiamandone l'attenzione, spronando le istituzioni, le forze politiche, la comunità sociale ad agire lealmente e concordemente per raggiungere i comuni obiettivi entro i confini dei dettami costituzionali. Tale potere si configura come il più formale e solenne mezzo di influenza, che è una tra le forme di esternazione del Capo dello Stato, assieme ai messaggi alla nazione, ai discorsi pubblici, alle interviste ecc. Lo scopo di queste esternazioni, che possono avere o meno carattere politico<sup>37</sup>, sono di varia natura; sostanzialmente dare impulso per l'attuazione dei principi costituzionali, richiamare al rispetto della Costituzione, esortare ad atteggiamenti, ad esempio, di solidarietà<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Per una esaustiva ricostruzione della vicenda si veda E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, cit., 33 ss.

<sup>36</sup> La figura del Presidente della Repubblica dopo questa sentenza ne è uscita evidentemente rafforzata. Prima di quel momento, infatti, nessuno era mai stato tanto esplicito da dire che il potere di concedere la grazia, un potere così diretto ed incontrollato di attuazione dei principi fondamentali della Costituzione, sia nelle sole mani del Capo dello Stato. Non sono mancate però le critiche a questa pronuncia da quella parte di dottrina che ha visto in essa la negazione del carattere duumvirale della grazia, quindi la trasformazione di un atto prevalentemente politico in un atto con caratteristiche umanitarie. Ci sono, infatti, tre orientamenti relativi al decreto di grazia: uno più risalente sostenuto da coloro che ritengono sia un atto essenzialmente ministeriale o governativo; coloro che, invece, lo ritengono un atto sostanzialmente presidenziale ed infine la tesi più seguita in dottrina fino alla sentenza 200/2006 che qualifica il decreto di grazia come un atto duumvirale o complesso.

A. MEGA, *Il potere di grazia, Storia e problemi di una questione giurisprudenziale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 58 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Tomo II, Cedam, Padova, 1975, 781; A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Tomo II, il Mulino, Bologna, 1997, 241. Tra coloro che sostengono la tesi duumvirale del potere di grazia, si veda: A. VALENTINI, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè Editore, Milano, 1965, 55; G. ZAGREBELSKY, *Grazia: a) dir. cost.*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, 757 ss.; G. GEMMA, *Clemenza (profili costituzionali)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, 145 ss.; G. AMBROSINI, *Grazia*, in *Dig. disc. pen.*, Torino, 1992, 45; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, 444. Sugli aspetti critici della sentenza si veda E. FURNO, *Il Presidente della Repubblica al tempo della crisi*, cit., 49 ss.

<sup>37</sup> M. LUCIANI, M. VOLPI, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 221 ss.

<sup>38</sup> T. MARTINES, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. SILVESTRI, *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè Editore, Milano, 1985, 135.

#### 4. Il ruolo del Presidente della Repubblica nella formazione del Governo

A mettere il Presidente della Repubblica al centro della vita politica della Nazione sono i poteri di intermediazione. Essi si configurano in due categorie: una di natura più tecnica e la seconda con aspetti che rivestono una valenza marcatamente più politica.

Nel primo gruppo si possono ascrivere: la prima convocazione delle Camere elette, l'indizione delle elezioni (art. 87 Cost.) e lo scioglimento delle Camere a fine mandato (art. 88 Cost.). Si tratta di poteri meramente formali. Si pensi, a titolo esemplificativo, alla prima convocazione delle Camere elette. È la stessa Costituzione a prevedere all'art. 61 che le Camere, in seguito alle elezioni, si debbano riunire entro venti giorni, e poiché spetta al Consiglio dei Ministri convocare i comizi elettorali e deliberare la data della prima riunione del nuovo Parlamento<sup>39</sup>, appare evidente la formalità del ruolo del Presidente della Repubblica. Atti formalmente presidenziali sono anche l'indizione del referendum popolare, mera applicazione della volontà popolare e le nomine dei funzionari dello Stato deliberate dal Governo e adottate, su proposta di quest'ultimo, con decreto presidenziale.

Nel secondo gruppo, invece, rientrano la nomina del Presidente del Consiglio, e su indicazione di quest'ultimo, dei Ministri (art. 92 Cost.) e lo scioglimento anticipato delle Camere (art. 88 Cost.).

È proprio nella vaghezza dell'art. 92 co. 2 della Costituzione «frutto di una precisa scelta dei Costituenti di non irrigidire le procedure sottostanti l'esercizio di un tale potere»<sup>40</sup> che va ricercata la vivacità del dibattito della dottrina nell'ambito dell'istituto della nomina. Questa disposizione non stabilisce confini netti e precisi del potere presidenziale, ma parrebbe assegnare alle dinamiche politiche e alle convenzioni costituzionali la conformazione dell'istituto<sup>41</sup>. È proprio la scarsa indicazione costituzionale, nonché la frammentarietà e conflittualità del potere politico, che induce la maggioranza della dottrina ad aver rivenuto in ciò il terreno fertile per l'instaurazione di prassi ambigue, non univoche<sup>42</sup>, e l'ampliamento dei poteri del Capo dello Stato<sup>43</sup>.

La nomina, come noto, dovrà superare il voto delle Camere. Il suo scopo è quello di creare solide fondamenta per l'instaurazione del rapporto di fiducia, tra Parlamento e Governo<sup>44</sup>. Il Capo dello Stato, pertanto, deve cercare la personalità che abbia le maggiori

<sup>39</sup> G.P. IARICCI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., 255.

<sup>40</sup> V. BALDINI, *Qualche osservazione sul potere del Capo di Stato di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013.

<sup>41</sup> M. AINIS, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2007, 307 ss.; L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del Diritto*, Vol. XIX, Milano, 1970, 678 ss.; G.U. RESCIGNO, *Ripensando le convenzioni costituzionali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 1997, 499 ss.

<sup>42</sup> A. CELOTTO, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi*, n. 4, 2018; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2010, 699 ss.

<sup>43</sup> Si veda, M. LUCIANO, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, 15; L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013; G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, cit., 699 ss.; A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2013, 287 ss.

<sup>44</sup> L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, il Mulino, Bologna, 2009, 37; G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli Editore, Torino, 1999, 75.

possibilità di formare un Governo che ottenga la fiducia<sup>45</sup>, «intesa come condizione risolutiva per il mantenimento in carica del Governo, ma, allo stesso tempo, come il presupposto per il legittimo esercizio da parte di quest'ultimo, dell'attività di indirizzo politico»<sup>46</sup>.

La nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, da parte del Capo dello Stato, secondo una visione che si potrebbe definire mortificante per la democrazia parlamentare, potrebbe apparire, a prima vista, strettamente dipendente dal sistema elettorale, in specie nel parlamentarismo maggioritario, come sostenuto da molta parte della dottrina<sup>47</sup>. In realtà «il mutamento del sistema politico prodotto dalla riforma del sistema elettorale (e da cause connesse) certamente modifica il funzionamento del sistema costituzionale, ma non lo cambia»<sup>48</sup>. Se il sistema maggioritario avesse tale potere di influenza, il ruolo del Capo dello Stato si ridurrebbe, esclusivamente, a quello di colui che convalida maggioranze già precostituite e parimenti, nell'ipotesi di crisi di governo si dovrebbe limitare a sciogliere le Camere, e non a ricorrere a questo istituto solo come *extrema ratio*. In primo luogo va ribadito che se il Capo della coalizione uscita vittoriosa dalle elezioni, infatti, potrebbe avere, presumibilmente, l'incarico di guidare il nuovo Esecutivo, non c'è alcun obbligo giuridico che imponga al Presidente della Repubblica di muoversi in tale direzione<sup>49</sup>. In Italia, e nei governi parlamentari in generale, non è prevista l'elezione diretta del Primo ministro, di conseguenza non si può pretendere di ottenerla attraverso l'applicazione di un sistema elettorale piuttosto che un altro. Se così fosse verrebbe pressoché annullato il potere di nomina del Presidente della Repubblica, oltre che travolte e stravolte le disposizioni costituzionali che prescrivono la nascita, e l'esistenza stessa del Governo dipendere dalle

<sup>45</sup> «Il potere di nomina del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'art. 92, comma 2, non è libero, illimitato, affidato alla sua totale discrezione e incontrollata e insindacabile decisione, bensì è un potere teleologicamente orientato: può e deve essere orientato affinché il soggetto nominato abbia la fiducia delle Camere che compongono il Parlamento» così B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi*, n. 22, 2010, 3.

<sup>46</sup> V. BALDINI, *Qualche osservazione sul potere del Capo di Stato di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit.

<sup>47</sup> In tal proposito *ex multis* R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2014, 271 ss. affermano «Nel parlamentarismo maggioritario, l'atto presidenziale di nomina del Premier e l'atto di scioglimento del Parlamento costituiscono una ratifica di decisioni sostanziali prese da altri: nella prima ipotesi, è il corpo elettorale che sostanzialmente sceglie la maggioranza; nella seconda ipotesi, è il Governo che propone lo scioglimento. Viceversa, nei sistemi parlamentari in cui maggioranze e Governi si formano dopo le elezioni, attraverso accordi tra i partiti, senza l'intervento del corpo elettorale, e con possibilità di mutamento di Governi e persino di maggioranze nel corso della legislatura, i poteri di nomina del Presidente del Consiglio e di scioglimento anticipato assumono una funzione politico-costituzionale diversa»; G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 2014, 224 sostiene «... sul piano concreto un rilevante rafforzamento del ruolo politico del Presidente del Consiglio è derivato dai mutamenti del sistema elettorale, che a partire dal 1993 hanno portato alla aggregazione dei pur molti partiti in due maggiori schieramenti contrapposti (c.d. bipolarismo) ciascuno guidato da un leader sin dall'inizio indicato come futuro Presidente del Consiglio in caso di vittoria della sua parte ... L'esito elettorale vincola anche il Presidente della Repubblica, che difficilmente potrebbe evitare di nominare quale Presidente del Consiglio il capo della coalizione vincente; conforme C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 99 ss., secondo il quale nella fase maggioritaria «non soltanto le consultazioni ma lo stesso scioglimento della fase dell'incarico e della nomina, non avrebbe motivo di sopravvivere»; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in *Politica del diritto*, n.1, 2000, 55 ss.

<sup>48</sup> L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, cit. 1.

<sup>49</sup> Le prerogative costituzionali non sono state modificate, come puntualizzato dal Legislatore con l'art. 14-bis della legge n. 270/2005 e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262/ 2009.

volontà del Parlamento<sup>50</sup>. Aldilà del fatto che la stagione maggioritaria se non finita, sembra in profonda agonia, a modesto avviso di chi scrive, pur senza voler negare l'incidenza di un sistema elettorale piuttosto che un altro<sup>51</sup>, questa teoria non sembra pienamente condivisibile. Parrebbe più corretto affermare che «il grado di condizionamento del potere presidenziale di nomina è direttamente proporzionale alla coesione della maggioranza politica e agli accordi di coalizione che ne sono alla base»<sup>52</sup>.

Non è nemmeno condivisibile l'affermazione che se non venisse nominato Presidente del Consiglio colui che è indicato capo della coalizione si disattenderebbero le volontà degli elettori. Se, infatti, è incontrovertibile che la sovranità appartiene al popolo. È altrettanto vero che il diritto di voto ne è solo uno dei modi di manifestazione<sup>53</sup>, per cui non è certo un tradimento della volontà popolare la mancata nomina a *Premier* del capo della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni. Parimenti non si configura l'obbligo di scioglimento delle Camere in caso di crisi di governo. Ad ulteriore conferma pare opportuno evidenziare che la legge elettorale, nonostante sia un elemento costitutivo della forma di governo, «non sembra possa conformare a tal punto le relazioni tra gli Organi di direzione politica dello Stato da restringere in misura così significativa la portata degli articoli 88 e 92 della Costituzione che, nella logica della forma di governo parlamentare, riconoscono al Capo dello Stato margini di apprezzamento piuttosto ampi»<sup>54</sup>.

La Costituzione, all'art. 92 non pone altri vincoli giuridici se non il potere di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Quirinale, ferma restando la finalità di tale nomina, ossia ottenere la fiducia del Parlamento. Se le disposizioni della legge elettorale, imponendo l'obbligo di nomina del *leader* della coalizione vincente, potessero comprimere in questo modo le prerogative presidenziali, saremmo in presenza di una situazione a dir poco anomala, un rovesciamento della gerarchia delle fonti. Una legge ordinaria sovrasterebbe, oltre a non essere conforme, ad una disposizione costituzionale. Parrebbe più opportuno affermare che l'individuazione della personalità che andrà a ricoprire il ruolo di Presidente del Consiglio, in queste situazioni, sia più agevole, e non annullata per il Capo dello Stato, dato che la formazione delle coalizioni, nel sistema maggioritario, è stata antecedente rispetto al voto, con l'indicazione anche del *leader* che avrebbe guidato il Governo in caso di vittoria.

Il Presidente della Repubblica, quindi, pur senza rinunciare alle sue prerogative, al suo ruolo di mediazione tra forze politiche, entro i confini costituzionali, si trova di fronte ad un quadro semplificato, essendosi le coalizioni già formate. In tal modo verranno fornite, preventivamente, al Quirinale le indicazioni che verrebbero altrimenti espresse durante le consultazioni. Le consultazioni, pertanto, si riveleranno più snelle, e con una certa facilità, si giungerà alla nomina. Siamo, quindi, in presenza di una semplificazione dell'attività

<sup>50</sup> G.U. RESCIGNO, *Il Presidente della Repubblica e le crisi di sistema*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione delle forme di governo*, Aracne, Roma, 2012, 68.

<sup>51</sup> Sul rapporto fra potere di nomina e sistema elettorale si veda F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2018, 71 ss.

<sup>52</sup> F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio*, cit., 75.

<sup>53</sup> G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2003, 1.

<sup>54</sup> F.R. DE MARTINO, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio*, cit., 89.

presidenziale non di «una ratifica di decisioni altrui»<sup>55</sup>. Va evidenziato che il Presidente della Repubblica sarà sempre guidato, nella scelta di nomina, dall'obiettivo funzionale di dare al Paese governi stabili che possano ottenere il più ampio consenso parlamentare, e non dalla volontà di imprimere un proprio indirizzo politico. Il Capo dello Stato, infatti, non possiede gli strumenti per controllare e/o guidare i partiti e i gruppi parlamentari.

Il cambiamento del sistema elettorale da proporzionale, che perdurava da quarantacinque anni e si basava sulla stabilità del sistema di forze politiche, a maggioritario con vocazione bipolare, noto anche in dottrina come 'seconda Repubblica'<sup>56</sup>, senza nessun intervento sulle regole costituzionali relative alla forma di governo, non ha favorito la stabilità dei governi ha, bensì, reso necessaria la piena dimostrazione delle potenzialità del potere di nomina che viene attribuito al Capo dello Stato dalla Costituzione. Le leggi elettorali che si sono susseguite, la frammentazione partitica e politica, a cui assistiamo ormai da decenni, a causa del disfacimento e della disgregazione dei partiti politici tradizionali, unito al *deficit* di rappresentatività che ne è conseguito ha comportato l'impossibilità dal 2013 ad oggi, di formare, governi stabili risultato delle elezioni politiche ed espressione della volontà popolare, dovendo così ricorrere all'attività del Quirinale. «Si è rivelata così, sempre più pregnante e visibile, quell'azione di magistratura morale e di persuasione, che è la parte più intima e prodromica dell'esercizio delle attribuzioni propriamente giuridiche, in cui si estrinseca la funzione garantistica del Presidente della Repubblica»<sup>57</sup>. È pur vero che in certe occasioni di crisi come quella internazionale del 1989, o quella tutta italiana nota come 'mani pulite', l'intervento del Presidente si è rivelato decisivo, forte ed incisivo, ed è stato oggetto di accuse da parte delle forze politiche che troppo spesso non hanno avuto, e non hanno, contezza del significato profondo del dettato costituzionale. Non tenendo in debito conto che «la Costituzione italiana non è cambiata: col mutare del sistema politico muta il funzionamento del sistema parlamentare, non i suoi principi e regole. Non a caso dopo la cosiddetta trasformazione maggioritaria e anche oggi (corsivo nostro) i Presidenti hanno tenuto fermo il percorso costantemente seguito nella soluzione delle crisi: le consultazioni non sono venute meno, le procedure consuete (ridotte o accelerate) sono state seguite»<sup>58</sup>.

Le consultazioni, tanto più necessarie quanto più il quadro politico è instabile<sup>59</sup>, rappresentano il primo atto intrapreso dal Capo dello Stato per la formazione del governo, una volta insediate le nuove Camere, o dopo le dimissioni del governo a seguito del venir meno della fiducia del Parlamento. Proprio in questo secondo caso, il lavoro del Capo dello Stato è più complicato.

La fase delle consultazioni non è prevista dalla Costituzione, ma si è conformata dalla prassi.

<sup>55</sup> R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, cit., 271.

<sup>56</sup> G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 103, 1994, 5.

<sup>57</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Vol. XI, 1996.

<sup>58</sup> L. CARLASSARE, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, cit. 2.

<sup>59</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 454.

Il Capo dello Stato convoca i presidenti dei gruppi parlamentari, i segretari di partito, o comunque i *leaders* dei movimenti presenti in Parlamento. L'audizione di tali personalità si completa con quella, degli *ex* Presidenti della Repubblica, dei Presidenti di Camera e Senato, più per cortesia istituzionale che per obbligo, ed eventualmente di tutti gli altri soggetti che il Capo dello Stato ritenga necessario sentire per la completezza del quadro politico. Attraverso questi colloqui, l'inquilino del Colle ha modo di capire gli orientamenti degli schieramenti politici.

È evidente, come già ribadito, che nell'ipotesi di un sistema maggioritario, o quando il quadro partitico è forte in generale, indipendentemente dalla legge elettorale, la discrezionalità del Presidente della Repubblica è limitata. Al contrario, come è accaduto negli ultimi anni nel nostro Paese, in presenza di un quadro partitico debole, si amplifica il ruolo del Quirinale nella scelta del *Premier*. È dirimente sottolineare che le consultazioni svolgono altresì, una funzione di garanzia «assicurando l'inserzione necessaria nel procedimento di formazione del governo di tutte le forze politiche rappresentate in parlamento, particolarmente di quelle forze che, per la loro collocazione, restano estranee alle trattative sulla formazione del nuovo governo (...): per esse infatti questa forma di scambio informativo con il Presidente rappresenta l'unica possibilità di influenzare dialetticamente, sia pure dall'esterno e per il tramite del Presidente, l'assetto del nuovo governo»<sup>60</sup>.

Una volta individuata la personalità che può ottenere la fiducia in Parlamento, l'incarico viene formalizzato dal Presidente della Repubblica. L'incaricato normalmente è un parlamentare, ma non sono mancati casi, alcuni molto recenti (Conte I, Conte II, Draghi), altri un po' più risalenti nel tempo (Ciampi, Monti), in cui soprattutto a causa di gravi crisi economiche e istituzionali, siano state scelte personalità esterne, non solo al Parlamento, ma anche alla vita politica.

L'incaricato gode di una certa autonomia nella scelta dei Ministri che formeranno il governo, ma anche qui non ci si può esimere dal ricordare il veto posto da Mattarella, durante la formazione del Governo Conte I, alla nomina del Prof. Savona<sup>61</sup>, al Dicastero dell'Economia<sup>62</sup>. In questa situazione è innegabile la forte espansione del potere presidenziale, che evidenzia una significativa debolezza politica e parrebbe, altresì ad un primo sguardo, evidenziare una modifica delle prassi costituzionali. Non si era, infatti, mai assistito ad un'ingerenza presidenziale così forte, se si escludono gli interventi causati, però, dalla mancanza di requisiti oggettivi<sup>63</sup>. In quei casi, quindi, non si generavano forme di conflittualità fra Presidente incaricato e Presidente della Repubblica perché non si trattava

<sup>60</sup> S. GALEOTTI, B. PEZZINI, *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, cit., 454.

<sup>61</sup> Per una ricostruzione della vicenda si veda M. PIAZZA, "Mattarella vs Savona": un caso, non-caso, non a caso, in *Astrid on line*, 2018, 1 ss.

<sup>62</sup> A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei ministri*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2018, *passim*.

<sup>63</sup> G. VOSA, *La pretesa "responsabilità istituzionale" del Presidente della Repubblica: un'accorata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, 195-196.

di opposizioni che esprimevano carattere politico<sup>64</sup> da parte del Colle, nella scelta dei Ministri. Dalle motivazioni, di carattere europeo, adottate dal Capo dello Stato sul rifiuto all'incarico al Prof. Savona, si evince piuttosto che la scelta dei Ministri ha allargato i confini della sovranità statale<sup>65</sup>. L'Italia, però, è parte integrante dell'UE, dunque, è ovvio che «nei principi custoditi dal Capo dello Stato quale presidio dell'unità nazionale rientrano tutti gli interessi del paese, compresa la collocazione internazionale ed europea dell'Italia, che costituisce “un valore portante dell'unità nazionale e, dal punto di vista del Capo dello Stato, un bene da preservare, anche contro il principio di maggioranza politica”»<sup>66</sup>, per cui «se l'operato presidenziale si colloca nel perimetro delle funzioni di garanzia dell'ordinamento costituzionale, seppur in relazione alla posizione comunitaria dell'Italia, esso non può rappresentare un'invasione della sfera di indirizzo politico del governo, ma va considerato quale manifestazione del progressivo ampliamento del ruolo del Capo dello Stato, che gli impone la custodia dei valori superiori dell'interesse nazionale nelle relazioni internazionali»<sup>67</sup>. Il rifiuto della nomina del Prof. Savona al MEF, da parte di Mattarella è stato giustificato, coerentemente, dal fatto che per alcuni ministeri<sup>68</sup>, il Quirinale deve esercitare «un'attenzione particolarmente alta sulla scelta da compiere» sottolineando «la responsabilità istituzionale» che si assume il Presidente della Repubblica firmando i decreti di nomina. Responsabilità che si concretizza in «un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni». La nomina di una figura che non ispiri fiducia per gli operatori economici provoca allarme nei mercati mettendo in pericolo anche i risparmi degli italiani<sup>69</sup>. Questa presa di posizione da parte del Presidente della Repubblica ha suscitato tra i costituzionalisti un acceso dibattito. Si è posta la questione se rientri nelle prerogative del Presidente della Repubblica mantenere una posizione di dissenso così forte fino al veto per la nomina di un Ministro<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> Nel 1994 il Presidente Scalfaro aveva rifiutato la nomina come Ministro della Giustizia di Cesare Previti, sulla base delle dichiarazioni rilasciate da quest'ultimo in campagna elettorale proprio contro la giustizia. Nel 2001 Ciampi rifiutava di nominare Roberto Maroni, leader della lega, come Ministro della Giustizia, a causa dei processi in corso per resistenza a pubblico ufficiale ed infine nel 2014, Giorgio Napolitano, all'avvio del governo Renzi si opponeva, alla nomina di Nicola Gratteri alla Giustizia, per motivi di opportunità dato che un magistrato in carica, come era Gratteri non può ricoprire una posizione di vertice. M.C. GRISOLIA, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2007, 611 ss.

<sup>65</sup> A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionare la scelta dei ministri*, cit.

<sup>66</sup> E. FURNO, *Il Presidente al tempo della crisi*, cit., 111.

<sup>67</sup> E. FURNO, *Il Presidente al tempo della crisi*, cit., 112.

<sup>68</sup> È indubbio che il Ministero dell'Economia, rappresenti una casella delicata da ricoprire, sia perché il nostro Paese è attanagliato da una profonda crisi economica e da un debito pubblico abnorme sia perché la scelta di una personalità piuttosto che un'altra ha forti ripercussioni sul processo di integrazione europea come ha evidenziato il Capo dello Stato nel suo discorso.

<sup>69</sup> Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il Professor Giuseppe Conte, in *Quirinale.it*, 27/05/2018.

<sup>70</sup> Si sono schierati a favore i costituzionalisti di scuola fiorentina: Enzo Cheli, Paolo Caretti, Ugo De Siervo, Stefano Merlini, Roberto Zaccaria, Stefano Grassi, Maria Cristina Grisolia, Elisabetta Catelani, Massimo Carli, Orlando Roselli, Giovanni Tarli Barbieri, Andrea Simoncini, Andrea Cardone e Duccio Traina sostenendo la piena legittimità dell'operato presidenziale, perché se è opinabile ciò che lui ritiene essere il superiore interesse della nazione, non è criticabile sul piano del rispetto della Costituzione. Per costoro, infatti, nella nomina dei ministri, “l'ultima parola spetta al Capo dello Stato il quale assume su di sé in pieno la responsabilità delle sue decisioni”; conforme M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, l'A. afferma: “l'adozione di un atto nella forma –appunto– del decreto del Presidente della Repubblica implica anche la sostanza del coinvolgimento della volontà dello stesso Presidente, sicché tutti i suoi atti sono da considerare

Il Presidente parrebbe, qui come in altre situazioni che vedremo nel proseguo, non aver oltrepassato la sottile linea che demarca i suoi poteri anche sulla scorta del d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (c.d. Legge Severino) secondo la quale «il Presidente della Repubblica è tenuto a controllare che il *Premier* o i Ministri non siano soggetti ad incompatibilità con le cariche pubbliche».

Il clamore delle sue azioni, pur sempre nell'ambito costituzionale, andrebbe ricercato, in questo caso, non tanto in una maggiore ampiezza dei poteri presidenziali, bensì nel fatto che se fino a quel momento le fasi istruttorie della formazione del governo si erano svolte nell'ombra e nella riservatezza delle stanze presidenziali, con la XVIII Legislatura tutto si è svolto alla luce del sole o a favore di telecamera<sup>71</sup>, grazie o a causa dei partiti, costringendo il Presidente della Repubblica a spiegare e motivare il fondamento costituzionale delle sue azioni. I poteri di *moral suasion*, in fondo, sono sempre stati una prerogativa presidenziale e in questa occasione si sono esplicitamente palesati<sup>72</sup>.

Lo stesso *ex* Primo Ministro Conte lo ha rivendicato nel suo discorso alle Camere affermando, esplicitamente che «rispetto a prassi che prevedevano valutazioni scambiate nel chiuso dei conciliaboli tra *leader* politici, perlopiù incentrate sulla ripartizione dei ruoli personali e ben poco sui contenuti del programma, noi inauguriamo una stagione nuova, non nascondendo le difficoltà e le rinunce reciproche, nel segno della trasparenza e della chiarezza nei confronti degli elettori».

---

prima facie duali”, ed, *ivi*, A. ANZON DEMMING, *Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione*; O. CHESSA, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in *Lacostituzione.info*, e A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in A. MORELLI (a cura di) *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte. Analisi di una crisi istituzionale senza precedenti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 11 ss.; E. FURNO, *Il Presidente al tempo della crisi*, cit., 108-109, l'A. ritiene che: “il Presidente della Repubblica nel «Savona Affaire» 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.

Se, infatti, ci si rifà al modello interpretativo basato sul binomio indirizzo politico di governo/attività presidenziale di garanzia risulta evidente che la condotta presidenziale, seppur borderline, è stata «semplicemente una conseguenza della norma che lo qualifica organo che “rappresenta l'unità nazionale. Come tale, egli non ha sconfinato dalle sue prerogative, avendo ritenuto di agire per evitare un rischio per l'interesse costituzionale relativo alla sfera dell'unità nazionale, compromessa da un'eventuale uscita dell'Italia dall'euro”; in senso contrario asserendo che il Presidente della Repubblica potrebbe obiettare la proposta di nomina solo per gravi motivi di legittimità riguardanti conflitti di interesse o ragioni di opportunità personale ma sicuramente non per ragioni politiche ed economiche espresse precedentemente M. VILLONE, *Intervista a Radio Radicale*, L. CARLASSARE, *Intervista*, in *Temirepubblica*, 30 maggio 2018; A. LUCARELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, cit., 1002; A. RUGGERI, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum Costituzionale*, 10 giugno 2018; M. VOLPI, *Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018; S. CURRERI, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *Lacostituzione.info*, 29 maggio 2018; A. MORRONE, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quaderni Costituzionali* n. 1, 2018, 7 ss.; V. ONIDA, *La scelta di Mattarella? Impropria*, intervista in *Milano Finanza*, n. 104 del 29 maggio 2018, 3.

<sup>71</sup> Sul tema si veda C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, 1 ss.

<sup>72</sup> C. PINELLI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2018, 1011-1012, sottolinea come il diniego presidenziale di nomina di Savona a Ministro dell'Economia vada letto alla luce della profonda influenza che ha avuto sull'intero procedimento di formazione del Governo Conte l'inedito ricorso alla comunicazione pubblica: “nella prassi repubblicana, mai si erano avute imposizioni rivolte in via mediatica al Presidente di nominare una certa persona al vertice di un determinato ministero”; G. AZZARITI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento dei ministri*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2018, 980-983.



#### 4.1. E nello scioglimento anticipato delle Assemblee

Lo scioglimento anticipato delle Camere rappresenta un momento di crisi del sistema democratico parlamentare, dato che incide prepotentemente sul nucleo fondamentale del sistema parlamentare stesso: di fatto gli organi rappresentativi vengono meno, di conseguenza viene inficiato il voto elettorale e sarà necessario «chiamare il popolo sovrano a pronunciarsi per ripristinare la buona salute delle istituzioni democratiche»<sup>73</sup>.

Il Presidente della Repubblica che si trovi sul tavolo le dimissioni del Governo, quindi, prima di azionare questo potere che è un «potere da utilizzare con parsimonia, ma laddove necessario senza esitazioni o ritardi»<sup>74</sup>, dovrà vagliare tutte le ipotesi possibili, affinché la Legislatura possa proseguire. Lo scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari<sup>75</sup> deve essere, infatti, ‘l’ultima spiaggia’, *l’extrema ratio* come la maggioranza della dottrina sostiene<sup>76</sup> e deve essere riconosciuto sulla base «dello scontro istituzionale in atto, e dei danni indiscutibili e gravissimi che esso ha provocato e provoca»<sup>77</sup>.

Si tratta di un istituto di difficile definizione<sup>78</sup>, che si presta ad essere interpretato, dato che la norma non ne delinea in modo perentorio i confini di azione. Il dettato costituzionale, infatti, all’art. 88 si limita ad attribuire il potere al Presidente della Repubblica, prescrivendo unicamente due limiti: l’obbligo di sentire i Presidenti delle Camere prima dello scioglimento, e il divieto di scioglimento anticipato nei sei mesi precedenti alla scadenza del mandato presidenziale al fine di evitare che un Presidente che mira alla rielezione, verificata la contrarietà del Parlamento, decida di sciogliere le Assemblee nella speranza di un esito elettorale a lui più favorevole. La genericità che caratterizza l’istituto, quindi, se da una parte consente un adattamento alle circostanze del momento, dall’altra lascia delle incognite non trascurabili. Prima fra tutte se si tratti di un potere formalmente o anche sostanzialmente presidenziale<sup>79</sup>. In secondo luogo non si trovano indicate in Costituzione quali siano le

<sup>73</sup> M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e “tradimenti”*, in *Costituzionalismo*, febbraio 2011.

<sup>74</sup> M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e “tradimenti”*, cit.

<sup>75</sup> Per una ricostruzione del dibattito relativo a questo istituto in Assemblea Costituente si veda A. MASTROPAOLO, *Le ricostruzioni dell’esercizio del potere di scioglimento anticipato in dottrina e nell’esperienza repubblicana*, in *Archivio di Diritto e Storia Costituzionali*, Università di Torino, 2-9.

<sup>76</sup> S. BARTOLE, *Scioglimento delle Camere*, in “*Enciclopedia del diritto*”, Giuffrè Editore, Milano, 1999, 938-939; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art. 88-91)*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1983, 92; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 208; M. VILLONE, *I ceccini del governo contro la Carta*, in *Il Manifesto*, 18 agosto 2010. In senso contrario V. ONIDA, *Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni*, in *Idee in cammino*, Cacucci Editore, Bari, 2019, 521; recentemente R. BIN, *Se Mattarella perdesse la pazienza ...*, in *laCostituzione.info*, 30 gennaio 2021 ha ribadito che lo spettro dello scioglimento delle Camere resta l’unico modo per riportare i partiti a miti consigli.

<sup>77</sup> M. VILLONE, *Lo scioglimento anticipato tra difesa della democrazia e “tradimenti”*, cit.

<sup>78</sup> G.F. CIAURRO, *Scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. giur.*, XXVIII, Roma, 1992, 4; conforme L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art.88-91)*, cit., 92.

<sup>79</sup> La parte della dottrina che considera il potere di scioglimento solo formalmente presidenziale, quindi, un atto duumvirale basano la propria tesi sul principio di irresponsabilità del Presidente della Repubblica e sul fatto che la controfirma non sarebbe un mero strumento di legittimità bensì una compartecipazione del Governo all’assunzione della decisione; L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, in Id., *Studi di diritto costituzionale (1958-1966)*, Giuffrè Editore, Milano, 2000, 197; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1976, 664.; R. CHERCHI, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2012, 11; L. CARLASSARE, *Il Presidente della Repubblica (art.88-91)*, cit., 41; L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, cit., 203; A. DI GIOVINE, *Dieci anni*

circostanze in cui il potere può o deve essere attivato, o i casi in cui non vi si può ricorrere. A tal proposito la dottrina ha preso atto, anche sulla base del dibattito in Costituente che «un'elencazione dei possibili casi non avrebbe neppure un valore esemplificativo, perché una previsione sistematica di essi urta contro la straordinarietà delle occasioni alle quali lo scioglimento vuole essere applicato»<sup>80</sup>.

Fermi restando questi profili, che andavano rilevati in quanto oggetto di vivace dibattito e, in quanto premessa del nostro ragionamento, dato che per lo scioglimento, a differenza di altri poteri non ci sono indicati i presupposti normativi. Il suo esercizio, pertanto, poggia su valutazioni che possono essere opinabili e apparire intrinsecamente politiche. Ci resta da capire, anche alla luce di quanto fin qui asserito, se nello scioglimento delle Assemblee da parte del Capo dello Stato, anche alla luce della lacunosità del dettato costituzionale, il Quirinale possa svolgere un ruolo politico.

A modesto avviso di chi scrive, la risposta parrebbe negativa. Governo e Parlamento<sup>81</sup>, nel nostro sistema repubblicano, non sono in contrapposizione, partendo dal presupposto che un filo lega il corpo elettorale, obbligatoriamente, alla maggioranza e conseguentemente al governo. Lo scioglimento, pertanto, si configura solo come uno strumento nelle mani del Capo dello Stato, non azionabile a suo piacimento, né tantomeno come arma, ma esclusivamente in caso di conflitto insanabile del quale prenderà atto a seguito delle consultazioni o nell'ipotesi di squilibrio tra rappresentanti e corpo elettorale. Se una decisione di tale portata è affidata ad un organo terzo *super partes*, Capo dello Stato, custode della Costituzione e rappresentante dell'unità nazionale è proprio perché per queste sue

---

*di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 55; B. CARAVITA, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle Camere*, in *Federalismi*, 29-11-2010, 15; G. AZZARITI, *Il potere di scioglimento delle Camere come atto complesso*, in *Costituzionalismo*, rubrica "emergenza costituzionale", 18-04-2011; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Jovene, Napoli, 2010, 185 ss. I sostenitori, invece, della natura sostanzialmente oltre che formalmente presidenziale dell'atto sostengono che la controfirma è necessaria per il rispetto delle norme costituzionali ma non si tratterebbe di un potere di controllo della sussistenza dei presupposti sostanziali dell'esercizio del potere che rimane in via esclusiva del Presidente della Repubblica. G. GUARINO, *Lo scioglimento anticipato del Senato*, in *Il foro italiano*, 1953, 101; P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. III, Studi sulla Costituzione, Giuffrè, Milano, 1958, 164 ss.; A. GIGLIOTTI, *Il semestre bianco nel quadro del potere di scioglimento anticipato delle Camere*, in *Nomos*, 3, 2021, 25 ss.; F. CUOCOLO, *Imparzialità e tutela della Costituzione nell'esercizio dei poteri del presidente della Repubblica*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1959, 117 ss.; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Giuffrè, Milano, 1960, 632 ss.; G. CIAURRO, *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Enc. Dir.*, XXVIII, Roma, 1991, 5; G. FLORIDA, *L'eccezione e la regola: lo scioglimento del 1994*, in *Corr. Giur.*, 1994, 264; R. VIRGILIO, *L'esercizio del potere di scioglimento del Parlamento negli anni 1994-1999*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, 241; C. DE FIORES, *Brevi considerazioni sul potere di scioglimento*, cit., 1; G. FERRARA, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo*, 1-3-2011, 3; A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere. Elementi di continuità pur in presenza di un sistema politico ormai destrutturato*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012, 3 evidenza che queste due teorie interpretative si contraddistinguono da notevoli punti di debolezza "dovuti al loro carattere relativo e all'inopportunità di una lettura esclusivista del dettato normativo" tanto che la dottrina si è assestata su una posizione intermedia in base alla quale lo scioglimento delle Camere è un atto complesso in cui Presidente della Repubblica e Governo sono entrambi protagonisti ineliminabili ma suscettibili di diverso rilievo. Grazie a questa interpretazione è stato possibile riconoscere a questo istituto la necessaria elasticità per calarlo di volta in volta nella realtà contingente; Per una esaustiva ricostruzione delle varie teorie si veda A. MASTROPAOLO, *Le ricostruzioni dell'esercizio del potere di scioglimento anticipato in dottrina e nell'esperienza repubblicana*, in *Archivio di Diritto e Storia Costituzionali*, Università di Torino.

<sup>80</sup> A. APOSTOLI, *A proposito di scioglimento anticipato delle Camere*, cit., nota 16.

<sup>81</sup> Per una ricostruzione, anche storica dei rapporti tra Parlamento e Governo si veda F. BIONDI, S. LEONE, *Il Governo "in" Parlamento: evoluzione storica e problematiche attuali*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

prerogative sovrintende gli altri organi senza dettarne un indirizzo politico. «I principi scritti nella Costituzione parlano chiaro e dicono che si pongono in contraddizione con essi tutte le interpretazioni che suppongono l'esistenza di un vincolo giuridico gravante sul Presidente della Repubblica che costringerebbe quest'ultimo a ridare la parola agli elettori ogni volta che cadesse il Governo formatosi subito dopo il risultato elettorale e/o si dissolvesse, anche in parte, la maggioranza politica (partito o coalizione) uscita vittoriosa dalle elezioni»<sup>82</sup>.

Le azioni intraprese dal Capo dello Stato, che siano andate nel senso dello scioglimento delle Camere o della formazione di un nuovo Esecutivo, a modesto avviso di chi scrive, non parrebbero configurare il comportamento di colui che vuole imprimere un proprio indirizzo politico, bensì di un organo *super partes* che come indicato dalla Corte costituzionale in quanto rappresentante dell'unità nazionale, deve essere fautore «della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia»<sup>83</sup>. Deve, quindi, mettere in campo il suo ruolo di mediazione tra forze politiche. Forze politiche che sono sempre più frammentate, con un basso grado di maturità e in crisi di rappresentanza, inducendo lo sdegno e la sfiducia del popolo. La mediazione del Quirinale si è resa, e continua a rendersi sempre più necessaria, altresì, a causa anche del susseguirsi di leggi elettorali che non hanno favorito la stabilità come si auspicava fin dall'avvento del maggioritario. Stabilità che nemmeno l'ultima legge elettorale<sup>84</sup> potrà garantire, considerando che oltre ad indebolire la rappresentatività parlamentare, ha reso necessario dar vita a coalizioni 'forzate'<sup>85</sup>. Presumibilmente, se dalle urne non usciranno maggioranze certe si continuerà ad assistere a crisi di governabilità per cui non si potrà non ricorrere all'intervento del Presidente che con le sue decisioni, costituzionalmente orientate, e secondo le prerogative del suo ruolo dovrà cercare maggioranze che diano la fiducia al Governo in modo da 'riavviare la macchina'. I partiti anziché fare *mea culpa* tenteranno di 'tirare il Presidente per la giacca' accusandolo di voler indirizzare politicamente il Paese verso una parte piuttosto che un'altra, mentre lui con il suo ruolo da arbitro che in fondo gli deriva anche dall'iter e dalle maggioranze necessarie per la sua elezione, avrà bene in mente il suo ruolo ossia quello di trovare una personalità che ottenga la fiducia e governi il Paese.

Non si può, in questa sede, non ricordare alcuni casi in cui apparentemente le decisioni del Capo dello Stato sono apparse discutibili ossia quanto avvenuto durante il settennato Scalfaro e nel 2011 durante il mandato Napolitano. In quelle occasioni, allo scioglimento delle Assemblee parlamentari, si preferì la formazione di nuovi Governi. Alla fine del 1994 l'Esecutivo guidato da Lamberto Dini e nel 2011 dal Prof. Mario Monti. Ad un primo sguardo si potrebbe sbrigativamente affermare che i Presidenti abbiano 'abusato' del proprio potere orientando politicamente le loro decisioni.

<sup>82</sup> A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2011, 19.

<sup>83</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 15/1/2013; punto 8.2 del Considerato in diritto.

<sup>84</sup> La legge n. 165 del 2017.

<sup>85</sup> A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017, 9.

Il disvalore della corruzione politico-amministrativa dispiegato da Tangentopoli, a partire dal 1992, aveva fatto piombare il sistema dei partiti in una profonda crisi, alzando notevolmente il grado di delegittimazione dei parlamentari. A ciò si aggiunge la frattura istituzionale che la nuova legge elettorale aveva creato. In questo clima esplosivo, agli inizi del 1994, il Governo tecnico Ciampi, che era stato nominato in seguito alle dimissioni di Giuliano Amato, in netto dissenso con l'esito del referendum che aveva decretato la vittoria del sistema elettorale maggioritario, si dimise. Alle dimissioni, tra l'altro non accettate, seguì lo scioglimento anticipato delle Assemblee parlamentari. Il gesto di Scalfaro, indubbiamente si configura come un caso in cui emerge prepotentemente la volontà presidenziale. Le sue azioni non hanno però, oltrepassato i confini costituzionali dato che «l'allargamento dei poteri presidenziali è tipico della transizione», e che «il rafforzamento della presenza e dell'influenza del Presidente della Repubblica è legato alle peculiari condizioni del Parlamento, privo di una vera maggioranza politica, in grado di esprimere un indirizzo politico, e, quindi, un governo politico»<sup>86</sup>, e considerando la situazione italiana dell'epoca, schiacciata da una situazione di deficit di rappresentatività derivante da diversi fattori quali l'entrata in vigore della nuova legge elettorale, che aveva provocato una destabilizzazione del sistema, per cui era necessario un rinnovamento della classe parlamentare. La tornata elettorale amministrativa del 1994, aveva evidenziato lo scollamento tra rappresentanti parlamentari e rappresentati. Questi ultimi, infatti, avevano perso la fiducia nella maggioranza parlamentare e questa situazione non poteva certo non essere tenuta in debita considerazione; ultimo ma sicuramente non per importanza, un ruolo fondamentale ha avuto l'inchiesta di Tangentopoli che aveva travolto e decapitato l'intera classe politica della storia della Repubblica. Solo una decisione così netta, l'inquilino del Colle, ricoprendo un ruolo attivo e interventista, «ma non debordante dai limiti costituzionali» poteva assumere, e quelle appena esposte ne sono la motivazione.

Diametralmente opposta fu la scelta perpetrata dallo stesso Presidente Scalfaro alla fine del 1994, quando a causa della defezione della Lega Nord entrò in crisi il primo Governo Berlusconi eletto con il sistema maggioritario. In questo caso il Capo dello Stato nominò il Governo Dini, non dando seguito alle richieste del *Premier* che, erroneamente, pretendeva lo scioglimento delle Camere, giustificando la richiesta come l'unica possibile, in quanto una sorta di automatismo intrinseco nel sistema elettorale maggioritario. Neanche in questo caso, a nostro parere, il Quirinale ha valicato i suoi poteri, imprimendo un indirizzo politico partitico alle sue azioni, è infatti compito del Presidente verificare se nel Parlamento esistano altre maggioranze che possano concedere la fiducia ad un nuovo Governo, e proprio la concessione o meno della fiducia si configura come la 'bocca della verità' che dimostra se altre maggioranze esistono.

Il Presidente Scalfaro nell'assumere posizioni così nette, attive e interventiste, esponendosi a critiche spesso feroci, andò sicuramente oltre la posizione «di 'garanzia attiva'

---

<sup>86</sup> L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica, crisi di governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, 151.

della Costituzione o la funzione di ‘indirizzo politico-costituzionale’ per avvicinarsi, pericolosamente, *senza mai giungere* (corsivo nostro) a quella di vero e proprio portatore di un indirizzo politico»<sup>87</sup> ha però dimostrato la sua riverenza nei confronti della Carta su cui aveva giurato.

Un altro caso degno di nota è quello del 2011 che vide protagonista il Presidente Napolitano, il quale assunse una posizione predominante, sia rispetto ai partiti politici che al Parlamento. In quell’anno, in piena crisi finanziaria con lo *spread* che aumentava a vista d’occhio, il Governo Berlusconi entra in crisi subendo forti pressioni europee<sup>88</sup>.

Di fronte alla reazione confusa e frammentaria del Governo, relativa alle sollecitazioni europee a procedere a rapidi processi di privatizzazione e limitazione della spesa pubblica, il Presidente non poté far altro che prendere in mano le redini della situazione.

Napolitano, così come in precedenza aveva fatto Scalfaro, invece di sciogliere le Camere, verificò la possibilità di creare un nuovo Governo che fosse profondamente europeista, che ponesse in essere le politiche di *austerity* necessarie al Paese, e a tal fine cercò una nuova maggioranza parlamentare. Anche in quell’occasione, una ampia parte dell’opinione pubblica spingeva affinché Napolitano esercitasse il potere di scioglimento anticipato, rinviando la soluzione della crisi al corpo elettorale. Il dibattito oscillava tra chi sosteneva che un governo nominato dal Presidente della Repubblica e non negoziato con le segreterie di partito era da considerare come «la soluzione permanente della Costituzione»<sup>89</sup>, e coloro che sostenevano che questo governo anomalo, sia per composizione che per accordo di coalizione, si configurasse come un caso di sospensione della democrazia parlamentare<sup>90</sup> derivante da uno stato di eccezione che ha visto il Presidente della Repubblica assumere poteri di reggenza, supportato dai governi europei e dalle *élite* economiche e finanziarie, interessate a recuperare e consolidare un ruolo di egemonia e direzione nel Paese.

Premesso che il metodo Monti non deve certo essere il modo ordinario di formare un governo, non si può nemmeno sostenere che si sia assistito ad una sospensione della democrazia o delle regole costituzionali. Non c’è stato il così detto ribaltone da molti sbandierato. Il governo Monti, infatti, si è formato in seguito alle dimissioni dell’Esecutivo Berlusconi ed ha ottenuto la fiducia da un’ampia maggioranza in Parlamento, assimilabile alle grandi colazioni che spesso si formano in altri Paesi europei.

È palese, come ha affermato il Presidente stesso, durante il discorso per lo scambio degli auguri natalizi nel dicembre 2011, che la soluzione della crisi «non si è collocata entro i binari di un ordinario succedersi alla guida del Paese di schieramenti che abbiano ottenuto la maggioranza nelle elezioni» ma, la vicenda non va sovraccaricata di significati teorici, data la particolarità di un circuito di crisi che la confina nella sfera della eccezionalità. Tuttavia, va evidenziato che la nascita del Governo Monti non è stato l’esito di una forzatura

<sup>87</sup> F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, cit.

<sup>88</sup> Per una puntuale ricostruzione della vicenda si veda N. MACCABIANI, *La rappresentanza dell’unità nazionale nell’intermediazione politico-istituzionale del Presidente Napolitano*, in *Forum Costituzionale*, 2013, 17 ss.

<sup>89</sup> E. SCALFARI, *“Il governo tecnico e la destra storica”*, in *La Repubblica*, 20 novembre 2011.

<sup>90</sup> E. GALLI DELLA LOGGIA, *“Democrazia sospesa”* in *Il Foglio*, 12 dicembre 2011.

costituzionale se si considera che dopo poco più di un anno entrò in crisi a causa del venir meno dell'appoggio di uno dei partiti.

Va, piuttosto, sottolineata l'impotenza delle forze politiche che ha giocoforza imposto al Presidente di assumere il ruolo di direzione intessendo la trama per l'accordo di coalizione essendo ben consapevole del suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale. «Napolitano, infatti, ha tentato di far fronte ai problemi interpretando fino in fondo il ruolo di 'motore di riserva' di cui la dottrina aveva a suo tempo, appunto, parlato coprendo - come un novello San Martino - con il mantello dell'istituzione presidenziale (forza, consenso e potere garantito elasticamente dal testo costituzionale e confermato nelle prassi dei suoi predecessori) l'intero sistema politico-istituzionale (...) tutto nella sua azione è stato volto a favorire un rilancio della funzionalità stessa delle istituzioni»<sup>91</sup>. Infine, non si può non ricordare la posizione tenuta da Sergio Mattarella nelle crisi che si è trovato ad affrontare durante il suo primo mandato presidenziale.

Le elezioni del 2018 non avevano espresso una maggioranza chiara e definitiva, il Parlamento quindi, si presentava frammentato e con una prospettiva di ingovernabilità. In questa cornice, che lasciava presagire una crisi immediata e un ritorno alle urne, si imponeva la figura di Sergio Mattarella, il quale rifiutava lo scioglimento anticipato delle Camere, nonostante la pressante richiesta dei partiti. Il Capo dello Stato non agendo mai *contra Constitutionem*, al massimo *praeter Constitutionem*, spiegava il suo rifiuto con la necessità di approvare la legge di bilancio del 2019 per mettere in salvo i conti pubblici e scongiurare la crisi economica e di fiducia<sup>92</sup>. Appare, quindi, evidente la resistenza da parte di Mattarella di cedere alle velleità populiste dei partiti che, con metodi e modi diversi, esprimevano posizioni critiche verso l'UE. L'interferenza del Colle nella determinazione del progetto politico, e di opposizione allo scioglimento delle Assemblee parlamentari, ha dimostrato una posizione del Presidente non improvvisata e adeguatamente motivata nel Comunicato di Domenica 27 maggio 2018 (in questo il Presidente non si è sottratto ad un giudizio diffuso di verificabilità della sua decisione), è rimasta nei confini (se si vuole agli estremi) del suo potere di partecipazione alla formazione del Governo attraverso la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, dei Ministri, come recita la formula dell'art. 92 Cost.

Confini mobili, elastici, inevitabilmente attratti in una dimensione politica, ma d'altronde, ha ragione Chessa quando sostiene che «rappresentare l'unità nazionale è tradizionalmente la massima espressione di politicità»<sup>93/94</sup>.

<sup>91</sup> F. CLEMENTI, *L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi* n. 2, 2015, 6.

<sup>92</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi*, in *Federalismi*, n. 13, 2021, 35-36.

<sup>93</sup> A. D'ALOIA, *Nomina del Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del "Caso Savona"*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 5; conforme A. PERTICI, *Dalle elezioni del 4 marzo 2018 alla formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018.

<sup>94</sup> O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Jovene, Napoli, 2010, 46, il quale, a proposito della netta separazione tra le nozioni di garanzia costituzionale e indirizzo politico parla di un "gigantesco luogo comune dalla dubbia esattezza, anzi di un vero e proprio gigante dai piedi d'argilla, vista la fragilità della sua base teorica".

Nella formazione del Governo Draghi seguita al ritiro delle ministre di Italia Viva che sostenevano il Governo Conte II e alle successive dimissioni dello stesso, il 25 gennaio del 2021, a distanza di una settimana dall'aver ottenuto la fiducia dal Parlamento, Sergio Mattarella ritornava nuovamente protagonista e anche in questa occasione allo scioglimento anticipato delle Camere il Presidente optava per la governabilità.

Mattarella accoglieva in modo 'temperato' il principio per cui lo scioglimento delle Camere è sempre imposto ogniqualvolta dalle consultazioni emerge l'impossibilità di formare un Governo che possa ottenere la fiducia del Parlamento, infatti, se lo scioglimento è imposto, è pur sempre rinviabile dove sia necessario tutelare interessi e diritti costituzionalmente rilevanti che risulterebbero a rischio qualora non fossero adottate le misure necessarie e urgenti<sup>95</sup>.

Il Capo dello Stato ravvisava la necessità di trovare un nuovo governo alla luce della delicatezza del momento che stava fronteggiando il Paese, stretto nella morsa della pandemia, della crisi economica e con la responsabilità di gestire i fondi del PNRR. Era necessario trovare un governo con forte credibilità, responsabilità e affidabilità che potesse al meglio sfruttare l'occasione rappresentata dal *Next Generation EU* e risultare credibile anche agli occhi dell'Europa. Proprio con lo scopo di salvaguardare questi obiettivi si mosse Mattarella. Dopo aver affidato un mandato esplorativo al Presidente della Camera Fico senza ottenere risultati, il Capo dello Stato perseverava nella volontà di non sciogliere le Assemblee, annunciando il 2 febbraio 2021 una sua iniziativa per la creazione di un governo che potremmo definire «Governo del Paese»<sup>96</sup> in quanto nato sulla base di un progetto politico-istituzionale di Mattarella<sup>97</sup>. Le dichiarazioni di Mattarella si contraddistinguono

---

<sup>95</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla "normalità costituzionale" o conferma delle nuove prassi*, cit. 41; conforme A. RUGGERI, *Il suicidio della classe politica e la notte buia della Repubblica*, in *Giur. Cost.*, 5 febbraio 2021, II-III, il quale afferma "In tempi di fisiologico svolgimento delle relazioni politico-istituzionali e sociali, lo scioglimento anticipato è una carta pur sempre spendibile a beneficio del valore democratico, una misura al suo servizio, eccezionale sì e tuttavia produttiva di effetti coerenti rispetto al sistema nel quale la misura stessa s'inscrive e, perciò, pienamente conforme a Costituzione che appunto la prevede al fine di uscire da uno stato d'impasse non altrimenti superabile. Ciò che, però, rientra nella normalità non vale in situazioni di emergenza, qual è quella drammatica che al presente ci affligge ed inquieta, a causa della pandemia e della crisi economica per effetto della stessa acuitasi in misura non oltremodo tollerabile. Come ha detto il Capo dello Stato (e di certo io non saprei dire meglio), oggi non saremmo di certo in grado di parare gli effetti deleteri conseguenti allo scioglimento".

<sup>96</sup> B. CARAVITA, *Un tornado silenzioso*, in *Federalismi*, n. 6, 2021, vi, l'A. usa questa espressione in contrapposizione all'espressione Governo del Presidente da più parti utilizzata per sottolineare che si trattava di un Governo animato dallo "spirito repubblicano" come ha affermato il Presidente Draghi nel suo discorso alle Camere.

<sup>97</sup> Dichiarazione del 2 febbraio 2021 di Sergio Mattarella a margine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico: "Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l'espletamento impegnato, serio e imparziale del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale e la conseguente riduzione dell'attività di governo coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un Governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un Governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale... entro il mese di aprile va presentato alla Commissione europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili

per un alto senso di responsabilità intriso dei fondamenti costituzionali della sua posizione di garanzia. Evidenziava come il ricorso alle urne, in un momento così delicato, potesse creare un rischio di ingovernabilità causando un pregiudizio per i finanziamenti del PNRR, e a ricaduta un *vulnus* democratico-sociale. Ribadiva, inoltre, la necessità di presentarsi in Europa con un governo di alto profilo, autorevole che ispirasse fiducia nel consesso europeo.

La gestione della crisi, fissando lui stesso un indirizzo politico-costituzionale, ossia creando una larga maggioranza aldilà degli schieramenti, sfocia nella nomina del Governo Draghi. Pur nelle anomalie in cui è nato, (si pensi alla circostanza in cui il Capo dello Stato ha accettato le dimissioni di Conte senza riconferirgli l'incarico di ricompattare la maggioranza, preferendo una soluzione istituzionale, e/o il mancato giro di consultazioni)<sup>98</sup>, le decisioni di Sergio Mattarella non si possono leggere come la volontà di una imposizione politica dei propri propositi, bensì, come la necessità di attuare una strategia politica nell'interesse della Nazione<sup>99</sup>. L'incarico a Draghi, e prima a Cottarelli ha i

---

finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio di approvarlo... E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciolgono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare, a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri...Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un Governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali...Avverto dunque il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato”.

<sup>98</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi*, cit., nota 72.

<sup>99</sup> Con riferimento alla formazione del governo Draghi si sono formati due schieramento: da una parte coloro che hanno elogiato il metodo di formazione del governo Draghi in relazione all'art. 92 della Costituzione evidenziando come sia l'incarico all'ex Presidente della BCE attribuito da Mattarella, quanto l'emarginazione dei leader dei partiti nella scelta dei Ministri, ha configurato la rivincita della Costituzione scritta su quella deformata dalle prassi partitocratiche; si è persino arrivati a sostenere che il governo Draghi sia il primo della Costituzione perché nato direttamente dai poteri attribuiti al Colle dalla Carta fondamentale. Di avviso diametralmente opposto coloro che hanno sottolineato l'eccezionalità della nomina, costoro sostengono che sulla base dell'interpretazione degli artt. 92 94, 95 e delle disposizioni che si riferiscono alla forma di Stato e di Governo le scelte del Presidente della Repubblica devono essere in sintonia con la composizione del Parlamento ai fini della nomina di un governo che dovrà votare la fiducia, di conseguenza nemmeno la nomina dei ministri da parte del Premier è libera perché quest'ultimo deve tener conto della maggioranza parlamentare e delle indicazioni dei partiti. Hanno poi evidenziato che il capo dello Stato è un regista e non l'autore del copione, quindi, indirizzo politico e governo che ne deriva non spettano a lui. Riportando queste due posizioni la prima espressa da L. Violante e M. Ainis rispettivamente il 16 e il 12 febbraio 2021 nel quotidiano La Repubblica e la seconda sostenuta da M. Volpe in un articolo apparso nel quotidiano il Manifesto del 13 febbraio 2022 e da G. Zagrebelsky il 25 febbraio 2021 nel quotidiano La Repubblica, l'Autore esprime le sue perplessità sia per l'una che per l'altra sottolineando che la prima è intrisa dell'entusiasmo che accompagna la formazione di un nuovo governo ed è stata formulata in un momento in cui tutti i ministeri sembrava venissero ricoperti senza tener conto degli equilibri dei partiti. “Tuttavia, alle spalle del dibattito in questione pare esservi, in realtà, un disaccordo più profondo, vertente in parte sulla legittimità costituzionale delle esperienze dei governi tecnici e, in altra parte, sulla qualificazione della forma di governo attualmente vigente in Italia”. Le perplessità in merito alla seconda linea di pensiero si riferiscono al fatto che non si possa sostenere che in seguito alle modalità di formazione dell'Esecutivo Draghi si possa affermare che sia in corso un'evoluzione del governo verso forme presidenziali o semi presidenziali. N. LUPU, *Un “governo tecnico-politico”? Sulle costanti nei modelli dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, in *Federalismi*, n. 8, 2021, 145-146. Critico rispetto alle posizioni espresse da Ainis, Violante e Zagrebelsky



tratti «di una ‘lezione di grammatica costituzionale’ impartita dal Capo dello Stato a forze politiche che, a più riprese e senza alcun cenno di ripensamento, si sono pubblicamente e manifestamente mostrati irresponsabili se non addirittura, a tratti, sprezzanti dei canoni delle istituzioni repubblicane e della democrazia rappresentativa»<sup>100</sup>.

L’espansione di quei poteri a fisarmonica, secondo la calzante e felice espressione di Giuliano Amato, e la flessibilità del ruolo conferito dalla Costituzione hanno permesso all’inquilino del Colle di agire all’interno dell’«indirizzo politico costituzionale»<sup>101</sup>, pur evidenziando con mille sottolineature che in una forma di governo parlamentare matura e funzionante non è questo il modello dominante di azione; intervenendo, quindi, non ha né virato la forma di governo parlamentare in presidenziale o semi presidenziale<sup>102</sup>, né tantomeno parrebbe, a modesto avviso di chi scrive, aver impresso un indirizzo politico<sup>103</sup>, bensì un’assunzione di responsabilità alla luce della situazione grave e anomala che il Paese stava attraversando, la quale richiedeva l’urgenza di assumere decisioni che potessero imprimere un cambio di passo allo *status quo* e a cui i partiti avevano dimostrato di non essere in grado di far fronte. Ad ulteriore conferma che il Presidente della Repubblica non ha oltrepassato i limiti costituzionali imposti dagli artt. 92 e 94 della Costituzione, si aggiunga che l’Esecutivo ha ottenuto una fiducia a larga maggioranza e fintantoché i Governi ottengono la fiducia non si può paventare né che si stiano oltrepassando i confini della forma di governo parlamentare né che il Presidente con le sue azioni stia oltrepassando i confini che la Carta fondamentale gli attribuisce<sup>104</sup>.

---

anche C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in *Costituzionalismo*, n. 2, 2021, 69.

<sup>100</sup> G. CAVAGGION, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi*, cit., 39.

<sup>101</sup> Secondo P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 308 ss. spetta al Presidente della Repubblica il compito di controllare l’indirizzo politico della maggioranza e correggerlo qualora non attui i fini costituzionali. Tale impostazione è avallata, con riferimento alla formazione degli ultimi tre Governi anche da A. D’ALOIA, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. n. 2, 2018, 5; A. SPADARO, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte*, cit., 5. In senso contrario M. LUCIANI, *Presentazione del Seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio Costituzionale*, n. 2, 2018, 2, il quale afferma: “Un altro tema rilevante è quello della configurabilità o meno di una funzione di “indirizzo politico costituzionale” in capo al Presidente, cui si aggiunge quello, ancillare, del se, in questi giorni, si sia effettivamente verificata l’ipotesi dell’esercizio di tale funzione. Personalmente, oltre a nutrire molti dubbi sulla configurabilità della funzione in astratto, ne nutro altrettanti sulla possibilità di ascrivere a quella (ipotetica) funzione gli atti recentemente adottati dal Presidente della Repubblica”.

<sup>102</sup> N. LUPO, *Un “governo tecnico-politico”? Sulle costanti nei modelli dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, cit., 147; cfr. A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Giur. Cost.*, n. 2, 2021, 396, il quale afferma: “se forse è fuorviante parlare di “semipresidenzialismo” (categoria assai criticata nella sua stessa patria d’origine), non sembra del tutto azzardato sostenere che quel dualismo, rimosso durante il passaggio dallo Statuto Albertino alla Costituzione Repubblicana, abbia ripreso la superficie, complici anche le situazioni di permanente emergenza (di varia natura) che viviamo da almeno un decennio nel Paese”; A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei “Presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *DPER online*, n. 1, 2021, III, l’A. con riferimento alla formazione del Governo Draghi sostiene che si tratti di un governo dualista cioè fondato sull’asse Presidente della Repubblica-Presidente del Consiglio, cioè un modello in cui il ruolo del Parlamento, a cui la Costituzione conferirebbe preminenza nel momento del conferimento della fiducia, si riduce a mera ratifica di decisioni prese altrove, configurandosi così un evidente strappo rispetto alla forma di governo parlamentare.

<sup>103</sup> In senso contrario A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, cit., 397; A. D’ANDREA, *Decisioni neutrali che neutrali non sono. L’investitura del nuovo Governo*, in *laCostituzione.info*, 14 marzo 2021.

<sup>104</sup> N. LUPO, *Un “governo tecnico-politico”? Sulle costanti nei modelli dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi*, cit., 147.

## 5. Conclusioni

«La ricostruzione del complesso delle attribuzioni del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano mette in rilievo che lo stesso è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. (...). Tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni da cui devono scaturire le relative decisioni di merito»<sup>105</sup>. Basterebbero queste poche righe per riassumere il ruolo ricoperto dal Presidente della Repubblica anche nella formazione, e soprattutto nelle crisi di Governo.

Proprio le continue crisi di governo e la debolezza del sistema partitico italiano<sup>106</sup>, hanno visto sulla scena il Presidente della Repubblica quale protagonista nel ruolo di propulsione, di risolutore di crisi, soggetto che assicuri il buon funzionamento del sistema istituzionale nel rispetto del dettato costituzionale. Oltre al contesto politico, però, anche quello storico-sociale, economico e la soggettiva personalità<sup>107</sup> di ciascun Presidente sono fattori che influenzano il modo in cui la carica viene ricoperta.

Il ruolo che si trova a ricoprire il Presidente della Repubblica, nei momenti di crisi dell'ordinamento, è quello di portatore di valori di democrazia e solidarietà che si configurano come una funzione di indirizzo politico costituzionale, mai partitico, secondo la visione di Barile, più che quelli da reggitore dello Stato di espositiana memoria.

Il Capo dello Stato, nelle situazioni che abbiamo analizzato, è stato sicuramente una figura attiva nella vita politica della Nazione, ma come protettore dei valori costituzionali, e non come portatore di interessi politici. Ha svolto un ruolo da protagonista con carattere personale, che non è sinonimo di potere personale, in una cornice di bilanciamento, per mantenere o riportare l'equilibrio. Si tratta di «un equilibrio dinamico quello che il Presidente deve sforzarsi di valorizzare, funzionando come un vero e proprio giroscopio costituzionale, capace di tenere in asse la macchina delle istituzioni e la convivenza civile nonostante gli inevitabili scossoni cui la dialettica politica e sociale, nel corso del tempo, le sottopongono»<sup>108</sup>, sempre avendo fisso all'orizzonte il suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale. È, pertanto, legittimato, anzi, obbligato ad intervenire per proteggere i valori costituzionali.

<sup>105</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 15/1/2013, punto 8.2 considerato in diritto.

<sup>106</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il resto della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2017, 15, P.A. afferma: “Il ruolo del capo dello Stato è strettamente dipendente (oltre che dalla personalità del titolare della carica, ovviamente) dalla debolezza o – specularmente - dalla forza del raccordo Parlamento-Governo: quanto più debole è quel raccordo, tanto più consistente tende a farsi il protagonismo del Presidente; quanto più esso è forte, tanto più flebile si fa la sua presenza sulla scena politica e la sua capacità di incidere nel funzionamento della forma di governo”.

<sup>107</sup> Sui condizionamenti soggettivi dei Capi di Stato si veda G. SILVESTRI, *Prefazione*, in A. BALDASSARRE, G. SCACCIA (a cura di), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Aracne Editrice, Latina, 2012, 9; sul condizionamento soggettivo si era pronunciato anche C. ESPOSITO, *Ivi*, nota 21, spec. 235-236.

<sup>108</sup> M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il resto della Costituzione)*, cit., 22.

Va altresì, ribadito che difficilmente un Presidente potrebbe dare un indirizzo politico alle sue azioni, nemmeno con azioni di *moral suasion*, se non ci fosse l'avallo e la collaborazione di Governo e Parlamento. Non possiamo dimenticare, infatti, che l'Esecutivo deve ottenere la fiducia dalle Camere.

L'indipendenza della carica presidenziale, inoltre, è garantita anche dall'irresponsabilità in sede politica, civile e penale per gli atti compiuti nell'ambito delle sue funzioni, come sancito dall'art. 90 della Costituzione, ad eccezione che per alto tradimento o attentato alla Costituzione. L'irresponsabilità *ex art. 90 Cost.* delinea, anche qui, una figura di Presidente che assicura la stabilità del sistema politico e perciò non governa, ma detiene una posizione di controllo con conseguente esclusione di ogni sua responsabilità, sia politica che giuridica. In virtù del meccanismo della controfirma, l'irresponsabilità giuridica è diretta conseguenza dell'irresponsabilità politica.

È necessario, ricordare che «il Presidente della Repubblica è tenuto a porre in essere 'prestazioni di unità' che costituiscono l'essenza costituzionale della sua funzione. Prestazioni di unità che in ragione del carattere fortemente simbolico cui è associato al suo ruolo di Capo dello Stato, siano volte alla stabilizzazione e alla promozione dell'unità nazionale, risultando invece preclusi gli interventi che, in contrasto con la Costituzione, determinino instabilità, ostacolino il dialogo tra le istituzioni o mettano in pericolo il processo di determinazione della politica nazionale cui concorrono le forze politiche e sociali (...), il Presidente è stato e rimane un indispensabile baricentro per il corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale. Si può dunque concludere che la scelta del Costituente di un Presidente dotato, come aveva detto Ruini, di 'consistenza e solidità di posizione' nel quadro di una forma di governo parlamentare con un sistema di partiti frammentato e instabile, si è rivelata lungimirante. È evidente che altro e differente discorso è quello di sottolineare le criticità dell'attuale assetto istituzionale per prospettare un rimodellamento della figura del Presidente nel quadro di una revisione della complessiva forma di governo»<sup>109</sup>.

Vale la pena sottolineare, infine, che pur nell'ambito della forma di governo parlamentare, il ruolo del Presidente della Repubblica è effettivamente un ruolo a fisarmonica, in particolare nei poteri che la Costituzione gli assegna, in ordine alla formazione del Governo ed alla gestione delle crisi. Le norme in materia, come si è visto, sono scarse, riempite, integrate, ampliate dalla prassi, che ovviamente, risente del quadro politico-istituzionale, ma anche di quello socio-economico. In questo quadro che si può completare con la sempre maggiore rilevanza dell'ordinamento europeo e la progressiva crisi dei partiti in cui la governabilità assume un valore assoluto, il Capo dello Stato, sempre più rappresenta quella indispensabile figura di garante dei principi costituzionali, facendosi l'anello di congiunzione tra società civile e istituzioni.

---

<sup>109</sup> V. LIPPOLIS, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2018, 228.