

## LEZIONI



## OSSERVAZIONI SUL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA NELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA

di Gaetano AZZARITI (\*)

1. Vorrei anzitutto confessare di avere avuto qualche timore nell'accettare il cortese invito a discutere del tema che mi è stato proposto. E ciò per il fatto che oggi riflettere con equilibrio e il necessario distacco scientifico sull'istituto della presidenza della Repubblica non è cosa facile. La presidenza della Repubblica è attualmente un'istituzione sofferente, sottoposta, come è stata fino ad oggi, alla critica della cronaca, alla polemica politica continua, alle tensioni laceranti con tutte le altre istituzioni e gli altri poteri costituzionali. Né credo possano ritenersi d'improvviso superate tutte le questioni del recente passato solo perché ci troviamo in una importante fase di passaggio da una presidenza ad un'altra. Ciò certamente non facilita una riflessione su una istituzione che si qualifica, secondo quanto disposto espressamente dalla nostra Costituzione, come rappresentante dell'unità nazionale, collocata al vertice dello Stato per «funzione» e «onori», tradizionalmente e tendenzialmente tenuta fuori dal circuito politico-partitico e dalle conseguenti legittime contese polemiche. Può, dunque, creare disagio sottoporre al vaglio della critica in questa fase una istituzione che — come cercherò di dire meglio tra poco — deve essere soggetta ad un «mito necessario», quello della sua imparzialità.

Ma poi è stata proprio la constatazione, da un lato, dello stato di sofferenza in cui oggi versa l'istituzione presidenziale, dall'altro, della delicata fase di transizione che stiamo attraversando che mi ha convinto a superare questi miei timori. Poiché dinanzi ad una situazione sempre più confusa, in cui gravi sembrano i pericoli di vedere smarrire il ruolo e la funzione costituzionalmente propri del

---

(\*) Docente di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Torino.

Capo dello Stato, non ci si può trincerare dietro alcuna presunta o necessaria cautela.

Il disagio e i timori cui ora si accennava possono forse, se non venir meno, quantomeno venire attutiti, sforzandosi — come mi propongo di fare — di mantenere la riflessione sul piano dei principi costituzionali e delle tendenze istituzionali, cercando, per quanto possibile, di mantenere sullo sfondo le considerazioni sulle vicende polemiche e sulla cronaca istituzionale.

2. Il primo spunto problematico sul piano dei principi costituzionali su cui si può riflettere è questo: la piattaforma costituzionale su cui si colloca la figura del Presidente della Repubblica è malcerta e sfuggente, come ricordava Esposito, «spesso ... i testi costituzionali sul Capo dello Stato sono oscuri e perciò passibili di molte interpretazioni, e più spesso ancora essi, in sede di interpretazione o di attuazione, hanno acquisito un particolare significato contrastante o comunque diverso da quello che potrebbe risultare dalla loro lettura». Ciò comporta la possibilità di interpretazioni diverse (estensive o restrittive) dei poteri costituzionalmente previsti, una elasticità o plurivocità delle norme relative al Capo dello Stato. Non che ciò debba necessariamente costituire un limite o un difetto delle Costituzioni scritte, poiché anzi può essere «utile per agevolare, nella prassi, l'adattamento e l'evoluzione delle istituzioni» (D'Orazio). Certo è che in tal modo la funzione presidenziale viene ad essere profondamente legata — e ne risente più di ogni altra funzione statale — alle trasformazioni del complessivo sistema istituzionale e costituzionale.

Esiste dunque una sorta di connaturale ambivalenza dell'istituto che ha determinato la varietà dei ruoli storicamente assunti dalle presidenze nell'esperienza costituzionale italiana. Come hanno ormai chiaramente dimostrato le indagini diacroniche delle presidenze che si sono succedute (Romei, Baldassarre-Mezzanotte, D'Orazio, Barile, Cheli, etc.).

Ma tutto ciò non può e non deve certo significare una libertà di conformazione della funzione e del ruolo del Presidente della Repubblica, sostanzialmente svincolato da limiti d'ordine costituzionale. Deve invece voler dire che, se può non essere agevole stabilire positivamente e soprattutto immutabilmente il preciso contenuto dei poteri e delle funzioni presidenziali, certo è invece possibile, e tanto più necessario, enunciare i limiti negativi, i limiti

oltre i quali non è possibile che possano spingersi i poteri e le funzioni presidenziali. E questi limiti vanno individuati con riferimento ai caratteri propri della forma di governo parlamentare vigente in Italia e, più in particolare, con riferimento al ruolo istituzionalmente proprio del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale. Sono questi confini d'ordine sistematico a rappresentare il terreno entro cui deve necessariamente mantenersi il Presidente della Repubblica: egli, per quanto possa utilizzare la voluta elasticità o anche l'oscurità delle norme costituzionali sul Capo dello Stato, certamente non può contrapporsi o contrastare la logica del disegno costituzionale.

Possono, mi sembra, trarsi da queste prime rapide considerazioni alcune importanti indicazioni metodologiche e di analisi: si tratterà di comprendere, in primo luogo, il disegno costituzionale entro cui si devono iscrivere la natura e il ruolo presidenziale; verificare, poi, in che modo le trasformazioni politiche e istituzionali hanno influenzato o possono influenzare il ruolo del Capo dello Stato; considerare, infine, se i limiti posti dalle disposizioni costituzionali siano o meno stati rispettati, e se dunque lo sviluppo della figura del Capo dello Stato sia in armonia con la logica del disegno costituzionale. In caso contrario diventa necessario accertare se siano previsti in Costituzione adeguati strumenti per garantire il rispetto dei limiti negativi di un tale sviluppo, e conseguentemente se sia possibile prevedere misure idonee a ristabilire un corretto ruolo dell'organo costituzionale.

3. Per quanto riguarda il primo aspetto — il ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale — non può non partirsi dalla forma di governo vigente in Italia, che è quella parlamentare. E già ciò vale ad escludere — per quanto si voglia argomentare — un Capo dello Stato governante. Escludere un Capo dello Stato governante non vuol dire, né comporta — come vedremo tra un attimo — configurare un Presidente della Repubblica privo di poteri o di funzioni anche di estremo rilievo e delicatezza, ma vuol dire che, nei governi parlamentari, i poteri presidenziali sono attribuiti al Capo dello Stato in quanto soggetto istituzionalmente estraneo alla funzione di indirizzo politico (quantomeno di maggioranza). È allora proprio il ruolo autonomo e distaccato, separato e non coinvolto nell'attività di governo spettante agli altri poteri che costituisce la fonte propria di legittima-

zione delle sue delicate e rilevanti funzioni e poteri. Solo se estraneo ai legittimi contrasti delle parti può svolgere il ruolo di arbitro, di «grande regolatore del gioco costituzionale» (Tosato), che la Costituzione gli affida. Il Capo dello Stato nel nostro ordinamento è configurato come potere neutro e di mediazione, nel senso che ad esso (e all'altro garante della Costituzione: la Corte costituzionale) sono attribuiti compiti di controllo e di garanzia, al fine di assicurare l'osservanza dei principi costituzionali da parte dei diversi soggetti e poteri responsabili dell'indirizzo politico. Una imparzialità presidenziale dunque intesa essenzialmente come non diretto coinvolgimento nell'attività degli altri poteri.

L'imparzialità, intesa nel senso indicato, appare allora il valore costituzionale preminente, il valore attorno al quale si è costruita la figura del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento costituzionale; rappresentando, altresì, la condizione che si pone alla base della stessa possibilità di corretto funzionamento dell'organo.

Si consideri che — come è stato scritto — il nostro ordinamento ricorre al Presidente della Repubblica quando «'ha bisogno di una scelta indipendente dalle parti', a garanzia della stessa conservazione del sistema» (Guarino, Carlassare). Al Presidente della Repubblica organo attivo di equilibrio costituzionale, potere neutro, di garanzia, organo di riserva, tutore della Costituzione — è stato affidato il compito di risolutore (più che di reggitore) degli stati di crisi, non dunque certo di provocatore di crisi: si pensi solo al delicato ruolo da lui giocato durante le crisi di governo o nel procedimento che può condurre allo scioglimento delle Assemblee parlamentari. Ma per poter svolgere questa sua funzione di mediazione e decisione negli stati di crisi, è necessario che egli sia e appaia — soprattutto appaia — un soggetto al di sopra delle parti, poiché l'esercizio della funzione arbitrale e mediatrice presuppone l'imparzialità tra le parti e, all'inverso, non può dare affidamento alcuno un arbitro partigiano.

Ciò vuol dire che un Presidente non imparziale, o non più imparziale (che non appaia tale), è in realtà impedito a svolgere il suo altissimo, importantissimo e delicatissimo ruolo.

È perciò che il Capo dello Stato nei governi parlamentari (o quantomeno nel governo parlamentare definito dalla nostra Costituzione) è collocato, e deve mantenersi, al di fuori dei tre tradizionali poteri dello Stato.

Può dirsi: al Presidente della Repubblica è però affidato il ruolo di garantire il necessario coordinamento delle varie attività degli organi supremi e l'armonico funzionamento del sistema, e che esso «partecipa, sia pure mai in modo ultimativo e determinante, sia al potere legislativo sia a quello esecutivo che a quello giurisdizionale, e dunque realmente incarna l'unità dell'ordinamento e la rappresenta visibilmente» (Rescigno): dunque una forma di partecipazione ai tre poteri esiste ed è prevista in Costituzione. Ma questa partecipazione esercita senza essere «parte costitutiva di nessuno dei tre poteri» (Mortati). Ed anzi, l'autonomia (intesa come distacco o non diretto coinvolgimento) dall'esercizio concreto di alcuno dei diversi poteri, appare rappresentare «l'oggettiva peculiarità di siffatta funzione» (Mortati).

Dunque, la necessità di raccordo tra i distinti poteri, al fine di assicurare l'ordinato funzionamento del sistema, non sembra richiedere un coinvolgimento diretto del Presidente nella loro concreta attività.

Anzi, l'autonomia del soggetto a cui compete garantire e dare espressione all'unità dell'ordinamento è necessaria per il corretto esercizio della funzione che può venire compromesso dal diretto coinvolgimento nell'attività di uno o più dei poteri, di uno o più dei loro organi.

Così, anche il connesso esercizio della funzione di controllo o garanzia sull'operato dei distinti poteri non sembra ammettere una sua partecipazione diretta alle decisioni degli organi: verrebbe a mancare in tal caso la necessaria distinzione tra soggetti controllati e soggetto controllore o garante.

Tanto il raccordo tra poteri, quanto il connesso controllo sulla loro attività deve essere svolto in modo equilibrato, distaccato ed autonomo, mentre la partecipazione diretta alle decisioni degli organi dei poteri appare rappresentare un ostacolo, finendo per compromettere la stessa funzione presidenziale.

È perciò che in Costituzione la partecipazione ai diversi poteri del Presidente della Repubblica non risulta mai ultimativa né determinante, configurandosi invece sempre come intervento volto a garantire in via preventiva il regolare svolgimento del sistema costituzionale, mai dovrebbe comportare il coinvolgimento diretto all'interno delle attività degli organi. Così, il Capo dello Stato, rimanendo rigorosamente estraneo tanto al legislativo quanto all'esecutivo, interviene negli stati di crisi (del Parlamento, nel caso

dello scioglimento *ex art.* 88 Cost., ovvero del Governo, nel caso della sua formazione *ex art.* 92, 2° co. Cost.), esercita un controllo sugli atti (rinviando le leggi *ex art.* 74 Cost., ovvero autorizzando i disegni di legge governativi *ex art.* 87, 4° co. Cost.), stimola l'attività (inviando messaggi alle Camere *ex art.* 87, 2° co. Cost.).

È che il carattere imparziale del suo operato può essere fatto valere solo fin tanto che questo risulti non direttamente coinvolto nelle controversie relative alla definizione dei diversi indirizzi politici.

Si pensi, inoltre, tanto alla carenza di legittimazione diretta popolare, quanto all'esclusione dal circuito fiduciario, che valgono, se non certo ad assicurare, quantomeno a permettere l'estraneità del Presidente dalla gestione politico-partitica.

Si pensi, infine, all'irresponsabilità che dovrebbe valere — ma il condizionale è d'obbligo e torneremo su questo — non tanto a permettere quanto ad assicurare il ruolo distinto dai poteri politici attivi o governanti (titolari dell'indirizzo politico).

Le considerazioni fin qui svolte mi sembra possano essere utili al fine di meglio chiarire il modello di Presidente della Repubblica delineato dal costituente italiano, che appare fondarsi su un'idea di Capo dello Stato — rappresentante dell'unità nazionale, collocato in una posizione di autonomia costituzionale ed estraneo al circuito fiduciario — giocata in chiave, non di contrapposizione agli altri poteri, ma di *integrazione e garanzia del pluralismo istituzionale*. Ciò che il costituente ha chiaramente rifiutato è il modello schmittiano di Presidente, concepito in termini di contrapposizione alle istanze rappresentative ed agli altri diversi poteri. Così, la non elezione diretta, l'aver ancorato la legittimazione democratica del potere presidenziale alla elezione parlamentare, escludono che l'autonomia costituzionale del Capo dello Stato possa configurarsi in chiave antimaggioritaria o, ancor più, antiparlamentare.

Così come anche esclude un Presidente della Repubblica inteso come personificazione vivente della superiore volontà dello Stato. Il Presidente della Repubblica non è l'espressione dell'unità ontologica dello Stato, né è la «voce della coscienza della Nazione e del Popolo» (Sandulli). Non deve dunque (né può) esprimere direttamente né la volontà dello Stato né quella del popolo: non è *vox populi*, semmai *vox constitutionis*.

Oltre al modello schmittiano — come è stato correttamente sostenuto — il nostro costituente ha anche rifiutato l'opposto

modello kelseniano di Presidente della Repubblica, un modello cioè essenzialmente appiattito sulla maggioranza parlamentare e in pratica privo di autonomi poteri. Questo rifiuto è stato indotto proprio dalla necessità di permettere quella autonomia da tutti gli altri poteri costituzionali che è essenziale per assicurare la funzione di integrazione e garanzia del pluralismo: questa appare la vera caratteristica della nostra istituzione presidenziale (e si vedano su questo le belle pagine scritte da Baldassarre e Mezzanotte).

Un Presidente della Repubblica dunque «istanza di unificazione», insieme alla Corte costituzionale, ovvero «istituzione dell'unità», per usare la terminologia di Baldassarre e Mezzanotte.

La necessità di questo tipo di Presidente della Repubblica era risultata ben chiara dopo la tragica lezione di Weimar: la tragica lezione di un'organizzazione costituzionale pluralista non temperata da istanze unitarie e di compensazione dei conflitti. L'indecisione che caratterizzò quella esperienza costituzionale e politica e che venne determinata dalla esistenza di più centri contrapposti di legittimazione (il Parlamento opposto al Presidente), con il suo drammatico epilogo, aveva vaccinato il nostro costituente dalla ipotesi teorica di Carl Schmitt. La necessità di prevenire le degenerazioni possibili insite nel pluralismo senza unità appare la ragione ispiratrice che ha indotto il nostro costituente alla creazione di due forti (sul piano istituzionale) garanti del gioco costituzionale: Presidente della Repubblica e Corte costituzionale. Tralasciando in questa sede di richiamare le differenziazioni, pure importanti in questo contesto concettuale, tra i ruoli e le funzioni costituzionali dei due diversi organi (sul punto: Luciani).

4. Se questo, *grosso modo*, è il quadro d'insieme entro cui devono iscriversi la figura e il ruolo del Capo dello Stato nel nostro ordinamento costituzionale, vediamo ora, sempre nelle sue grandi linee, come hanno inciso le trasformazioni del sistema politico-istituzionale. Tenendo presente quanto detto poc'anzi: e cioè, da un lato la connaturale ambivalenza dell'istituzione presidenziale, che comporta un'accentuata sensibilità di questa alle trasformazioni del complessivo sistema politico-istituzionale, dall'altro però, la necessità che il ruolo e le funzioni esercitate dal Capo dello Stato permangano all'interno della logica (prima delineata) del sistema costituzionale. Rappresentando questa il confine, quantomeno

d'ordine negativo, oltre il quale non possono estendersi i poteri presidenziali.

Il dato che con maggiore evidenza emerge nelle analisi relative alle tendenze evolutive nel ruolo e nei poteri del Capo dello Stato è quello del loro progressivo espandersi. Si rileva cioè un progressivo ampliarsi degli spazi e della collocazione attiva e autonoma del Presidente della Repubblica. Ma, è bene ricordare — poiché non è senza significato — come un'analoga tendenza coinvolga anche l'altro «custode della Costituzione», la Corte costituzionale.

Sebbene non sia certo possibile in questa sede analizzare adeguatamente le complesse ragioni alla base delle trasformazioni in atto, che coinvolgono non tanto e non solo la figura e il ruolo del Presidente della Repubblica, ma più in generale la complessiva dinamica istituzionale, è comunque necessario almeno — e forse ai nostri limitati fini anche sufficiente — richiamare la crescente instabilità o debolezza dei diversi organi costituzionali e dei soggetti politici, su cui si è venuta a fondare la legittimazione stessa degli Stati democratico-rappresentativi.

Basti pensare, da un lato, alla debolezza delle coalizioni governative, alla perdita di centralità del Parlamento, alla difficile situazione in cui versa il potere giudiziario; dall'altro, alla grave crisi del sistema di aggregazione del consenso tramite soggetti politici collettivi (i partiti) e alle opposte tendenze all'estendersi della legittimazione diretta e personale (più o meno carismatica). Tutto ciò spinge verso il rafforzamento dell'unico organo costituzionale monocratico, chiamando il Presidente della Repubblica sia a ricercare canali di consenso diversi e autonomi rispetto a quelli ormai deboli basati sulla esclusiva legittimazione istituzionale dell'investitura parlamentare nonché sul consenso della maggioranza governativa e su quello del sistema dei partiti, sia ad intervenire o ad occupare nuovi spazi per far fronte in qualche modo alla fragilità degli altri soggetti o organi istituzionali.

Confrontando ora questa tendenza al rafforzamento dell'unico organo costituzionale monocratico con la logica del disegno costituzionale, al fine di individuare i limiti entro cui devono mantenersi il ruolo ed i poteri presidenziali, è da osservare che la ricerca di nuovi canali di consenso, il cui principale strumento consiste nell'uso sempre più esteso del potere di esternazione (su cui, da ultimo, vedi le puntuali osservazioni di Zagrebelsky), può essere certamente utile ad integrare la legittimazione istituzionale dell'in-

vestitura parlamentare, indebolita dalla crisi degli altri organi e dei soggetti politici, e in particolare del Parlamento stesso, sostenendo così il ruolo autonomo del Presidente della Repubblica. Ma, tale ricerca non deve mai configurarsi come fonte di legittimazione separata e contrapposta, giocata in chiave di opposizione ai diversi organi costituzionali ed al complessivo sistema di democrazia rappresentativa. In tal caso, verrebbe infatti ad essere abbandonato il ruolo di soggetto autonomo, tutore del pluralismo istituzionale, che la nostra Costituzione affida al Capo dello Stato.

Non può cioè, il Presidente della Repubblica, ricercare una legittimazione diretta, plebiscitaria o d'investitura, né utilizzare i poteri e il ruolo presidenziali al fine di contrapporsi e delegittimare il sistema di democrazia rappresentativa e pluralista, proprio del nostro sistema costituzionale. Il Capo dello Stato è stato fatto garante di *questa* Costituzione, e *questa* Costituzione esclude un Capo dello Stato potere tra i poteri, soggetto politico tra altri eguali e contrapposti soggetti politici in lotta tra loro. L'autonomia costituzionale del Capo dello Stato trova fondamento solo se strumento di unità nazionale, attore principale del raccordo tra i soggetti del pluralismo, potere mediatore risolutore e non provocatore delle crisi del sistema, arbitro dei conflitti e garante del rispetto dei principi posti da questa Costituzione. La ricerca del consenso extraistituzionale se consegue alla crisi istituzionale e politica — e può anche essere utile ad integrare la legittimazione istituzionale, rafforzando il ruolo autonomo del Presidente della Repubblica in un contesto in cui, come diremo meglio tra un attimo, non minore, bensì maggiore è la necessità di un organo capace di unire un tessuto istituzionale e politico disgregato — non può però mai indurre o essere intesa come idonea a trasformare il ruolo e la funzione del Presidente della Repubblica da istituzione dell'unità e garante del pluralismo a soggetto direttamente responsabile di un proprio indirizzo politico al pari ed anzi contrapposto agli indirizzi politici degli altri soggetti dell'ordinamento. In tal caso il Capo dello Stato da arbitro si trasformerebbe in giocatore, da istanza di unificazione si trasformerebbe in soggetto in lotta e contrapposizione con gli altri soggetti politici e costituzionali, finendo cioè per svolgere quel ruolo di potere contrapposto (almeno potenzialmente) agli altri poteri e soggetti del pluralismo che la Costituzione ha escluso. Non solo, ma, venendo meno uno dei due garanti che la Costituzione ha istituito, il rischio di un pluralismo senza unità,

senza centri di unificazione nazionali, il rischio insomma di una democrazia senza arbitri o tutori (o meglio con un unico tutore: la Corte costituzionale), che aveva rivelato tutti i suoi limiti a Weimar, tornerebbe a farsi pericolosamente presente. In contrasto, almeno secondo la ricostruzione qui fornita, con la logica del disegno costituzionale.

Quanto ora sostenuto vale anche per individuare i limiti entro cui deve mantenersi l'altra collegata tendenza relativa al rafforzamento dei poteri e del ruolo del Presidente della Repubblica prima registrata: l'occupazione di nuovi spazi d'intervento attivo. Anche in questo caso, infatti, il Presidente della Repubblica deve avere come scopo l'unificazione e la stabilizzazione del sistema costituzionale, non invece la conquista degli spazi riservati alla contesa politica. Non può calarsi nel processo decisionale riservato ai diversi soggetti titolari dell'indirizzo politico.

Non può anzitutto perché in tal caso verrebbe a perdere il ruolo, più volte richiamato, di tutore del pluralismo o istanza di unità, che la nostra Costituzione ha assegnato al Capo dello Stato. Si rifletta sul fatto che, se è vero che è proprio la crisi dei soggetti istituzionali e politici che rafforza il ruolo e i poteri del Capo dello Stato, ciò non comporta che il potere presidenziale debba sostituirsi — occupandone gli spazi costituzionalmente riservati — ai diversi poteri in crisi. Sono poteri, quello presidenziale e quelli degli altri soggetti politici e costituzionali, tra loro incompatibili. La crisi dei poteri governanti esalta il ruolo attivo e autonomo del Presidente in quanto distinto e non assimilabile a questi. Non in crisi in quanto fuori dalla crisi dei poteri governanti, ed anzi organo cui ci si rivolge per la soluzione (e non invece la gestione) delle crisi: il cui ruolo è dunque certamente accresciuto in tempi di crisi permanente. Ma a condizione che conservi la sua specifica diversità, presupposto dello stesso accresciuto suo ruolo. Certo, sempre che si voglia rimanere nell'ambito della logica del disegno costituzionale.

Non solo il disegno costituzionale, ma anche le esigenze di sviluppo e la stessa dinamica istituzionale appaiono invocare un organo con ampi poteri mediatori e di intermediazione, non direttamente coinvolto nell'attività dei poteri governanti, e in tal senso al di sopra delle parti, indipendente ed autonomo. Una istanza di unificazione nazionale, così come definita in precedenza con riferimento al Capo dello Stato, è tanto più necessaria oggi. Si consi-

deri, ad esempio, l'accresciuta difficoltà di ricondurre ad unità le funzioni dello Stato conseguenti al processo di accelerato deperimento della funzione di indirizzo politico che va progressivamente perdendo la sua capacità di integrazione teleologica, la difficoltà di individuare solidi e riconosciuti valori unificanti, l'incertezza delle istanze di decisione politica (i contrasti interni alle coalizioni, l'esaurimento dei programmi di governo e il passaggio a governi deboli e non strategici, le trasformazioni dei partiti politici da partiti-programma a partiti-pigliatutto, etc.), tutto ciò non solo esalta, ma impone il ruolo dei garanti istituzionali, delle istanze di unificazione come la Corte o il Presidente, così come configurati dal sistema costituzionale e con i caratteri che sono stati sopra indicati.

Inoltre, l'accentuata necessità di un garante delle regole del gioco, necessariamente estraneo al gioco, è oggi richiesta in considerazione dei frequenti fenomeni di uso distorto e forzato (se non di abuso) degli strumenti istituzionali e giuridici.

Infine in tempi di riforme istituzionali e costituzionali, se non si vuole una transizione senza regole da un regime ad un altro (che in fondo rappresenterebbe una nuova forma di rivoluzione o di colpo di stato), c'è bisogno di chi riforma (e questi sono i soggetti politicamente responsabili), ma c'è bisogno, anche ed ancor più, di chi controlla il processo di trasformazione e garantisce il rispetto delle regole, anche e soprattutto nella fase di transizione. Tanto più se come a me pare — è registrabile, al di là delle petizioni di principio, una diffusa incapacità delle forze politiche a proporre e a far valere (accordarsi su) costruttive ed incisive riforme istituzionali e costituzionali. Se è vero che, almeno in certa misura, le strategie riformiste sono più intese a scaricare sul piano istituzionale le tensioni e le difficoltà conseguenti la crisi del sistema politico, ebbene a maggior ragione serve un soggetto che possa tutelare gli equilibri di fondo su cui si basa il sistema politico-costituzionale (a salvaguardia in sostanza del *pactum consociationis*), non partecipando alla crisi, né allo scontro — che può essere lacerante per il suo superamento.

Oltre a tutto ciò, ad escludere che possa configurarsi un'estensione dei poteri presidenziali in chiave di sostituzione di quest'organo ai compiti ed alle funzioni dei diversi soggetti titolari di poteri di indirizzo politico vale la espressa previsione costituzionale relativa alla irresponsabilità degli atti presidenziali. Ciò solo

basterebbe ad escludere, negli Stati democratici, che possa venire esercitato un potere di governo senza responsabilità.

Tuttavia proprio quella norma — l'art. 90 Cost. — così chiara nella sua ispirazione, collegata alla generale ambiguità cui è lasciata la figura del Capo dello Stato, di cui si diceva all'inizio, ha prodotto come riflesso una difficoltà nello stabilire un controllo, nel far valere, appunto, una non prevista responsabilità se non nei casi estremi, sull'operato del Presidente e sul ruolo che egli deve esercitare nel nostro sistema costituzionale.

5. Ecco così che possiamo passare all'ultimo aspetto che mi ero proposto di affrontare: che succede nel caso in cui il Presidente della Repubblica ecceda i limiti negativi, ovvero il ruolo o il modello che la Costituzione ha determinato, secondo quanto si è qui cercato di indicare? Si tratta cioè di chiedersi se sono previste in Costituzione misure giuridiche adeguate per garantire che lo sviluppo nei poteri e nel ruolo del Capo dello Stato — che la sua connaturale ambiguità richiede — sia però mantenuta nella (e rispettosa della) logica del sistema costituzionale.

Si tratta in altri termini di verificare se, e in che misura, può farsi valere una responsabilità penale ovvero politica nei confronti del Presidente qualora si ritenga che questi oltrepassi i limiti che, secondo la ricostruzione qui seguita (ovvero, ovviamente, secondo una diversa ricostruzione che si ritenesse di dovere sostenere), risultano essere propri del ruolo e delle funzioni del Presidente della Repubblica nel nostro sistema costituzionale.

Per quanto riguarda la responsabilità penale del Presidente della Repubblica, se da un lato credo che il timore del degrado istituzionale e la preoccupazione della loro salvaguardia possa sempre giustificare un'azione tendente a far valere gli strumenti che la nostra Costituzione prevede per far rispondere il Presidente dei suoi atti, strumenti previsti in Costituzione e dunque sempre legittimi, d'altro lato ritengo esista una difficoltà — di cui è necessario tenere conto nel fornire una puntuale risposta in riferimento alla sussistenza o meno della fattispecie criminosa o dell'illecito. Vorrei cercare di spiegarne brevemente i motivi.

In tema di responsabilità penale del Presidente della Repubblica la nostra Costituzione fornisce due indicazioni, entrambe significative. Da un lato, individua il soggetto cui compete sollevare l'accusa, e questi è il Parlamento, dunque non l'autorità giudiziaria

(il p. m.), bensì un soggetto politico, il rappresentante della sovranità popolare. Dall'altro provvede a configurare la responsabilità penale del Presidente della Repubblica tramite due figure — l'alto tradimento e l'attentato alla Costituzione — che sono «lasciate volutamente in una sfera un po' generica, tale da consentire — come ebbe a rilevare Mortati in sede di Assemblea costituente — che l'accusa sia sollevata anche per fatti che non rivestono la figura di veri e propri reati ai sensi del codice penale». Una formulazione dunque volutamente elastica, non suscettibile di una preventiva e chiara determinazione in base ad ipotesi normative. Ora, al di là dei problemi, pur rilevati e a tutti noti, che questo secondo aspetto ha sollevato sul piano del rispetto del principio di legalità, ciò che mi sembra di dovere rilevare è che, tanto l'individuazione di un soggetto politico competente ad elevare l'accusa, quanto la non predeterminazione (meglio: non predeterminabilità) delle concrete fattispecie, indicano la configurazione dei reati presidenziali come reati a prevalente carattere politico. In questo caso prevale cioè la necessità di fornire una garanzia all'ordinamento costituzionale, rispetto alla garanzia personale del soggetto titolare dell'ufficio presidenziale.

In ciò, credo, sia da rintracciare la ragione della varietà delle soluzioni proposte in sede giuridica e dogmatica, che appaiono tutte in certa misura incerte, se non arbitrarie. Ecco perché la definizione dell'illecito appare «mutevole» per il «contenuto», per gli «effetti», «a seconda dei tempi, delle occasioni e delle contingenze», come ebbe a rilevare Pierandrei. Ma ecco soprattutto perché spetta solo a chi è responsabile politicamente, a chi rappresenta e deve esprimere la volontà popolare, assumersi in pieno la responsabilità politica dell'atto di messa in stato di accusa. Questi, e non altri, non solo e non tanto avrà una sfera di discrezionalità politica nella qualificazione dei fatti, ma soprattutto delle sue decisioni dovrà poi rispondere dinanzi al corpo elettorale sovrano.

Se la dimensione politica del reato prevale — almeno nella fase di messa in stato di accusa, poiché il discorso dovrebbe essere almeno in parte diverso nella fase successiva di accertamento del reato, dinanzi alla Corte costituzionale — su quella giuridica, allora non può ricercarsi una soluzione definitiva e certa. Credo anzi che, in questo caso, se si presume di fornire una soluzione meramente tecnico-processuale, si rischia di sostituirsi impropriamente al potere politico e giustificare una scelta che spetta ad esso. Sollevan-

dolo da responsabilità che la Costituzione vuole invece ad esso imputare. Sul piano della riflessione giuridica, può solo tentarsi di configurare le categorie generali entro cui devono iscriversi questi tipi di reati politici, senza celare i pericoli insiti nei procedimenti a prevalente valenza politica, sollecitando a ben valutare le prevalenti ragioni oggettive di tutela dell'ordinamento costituzionale, non scordando le ragioni di garanzia e tutela dei diritti che devono pur sempre essere considerate.

La prevalenza della dimensione politica su quella strettamente penalistica induce a spostare l'attenzione su un altro tipo di responsabilità presidenziale, che mi sembra opportuno privilegiare in tutti i casi non estremi di violazione delle regole costituzionali da parte del Presidente della Repubblica. Oltre alla responsabilità penale del Capo dello Stato, *ex art. 90 Costituzione*, v'è infatti, un altro tipo di responsabilità (ovvero, se si vuole, di irresponsabilità) su cui mi sembra debba attentamente riflettersi.

Si consideri che, come è stato da tempo e autorevolmente scritto, «l'irresponsabilità giuridica del Presidente della Repubblica è in funzione della sua irresponsabilità politica» (Guarino). E, aggiungerei, entrambe queste irresponsabilità si giustificano solo nella misura in cui esse sono funzionali a garantire l'imparzialità — così come prima intesa — che è necessaria all'organo per poter esercitare le funzioni ed i poteri che la Costituzione ha ad esso assegnato. Se non fosse così l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica si trasformerebbe in privilegio, inammissibile, poiché — come ha ben scritto Carlassare in proposito — «il privilegio non ha cittadinanza in democrazia».

Se poi si considera, come si è prima cercato di dire, che un Presidente non imparziale — nel senso sopra specificato — o non più imparziale (che non appaia tale), non è in grado in realtà di svolgere il suo altissimo, importantissimo e delicatissimo ruolo, si comprende l'importanza di considerare l'ipotesi di far valere, se non la responsabilità penale, quantomeno la diversa responsabilità politica del Presidente della Repubblica.

Sul piano della responsabilità politica però, vero è che, come è stato giustamente sostenuto, qualora il Presidente della Repubblica intervenga o condizioni l'indirizzo politico, egli «diventa politicamente responsabile al pari degli altri soggetti politici» (Rescigno), e che l'imparzialità (e la correlata irresponsabilità) può avere qualche significato solo finché il Presidente della Repubblica non

esercita funzioni di governo (Guarino, Carlassarre). Ma è altresì vero che nel nostro ordinamento costituzionale non sono previsti congegni specifici volti a far valere la responsabilità politica presidenziale.

La posizione volutamente «ambigua» assegnata dalla nostra Costituzione al Presidente della Repubblica, comporta, da un lato, la difficoltà nel far valere le violazioni o gli illeciti costituzionali del Presidente, dall'altro, la prevalenza della prassi e delle convenzioni costituzionali sulla predeterminazione normativa dei comportamenti.

Da qui la necessità di individuare soluzioni costituzionalmente corrette, che prevedano la possibilità di ristabilire l'ordine violato, senza per ciò travolgere il principio del governo parlamentare, che non consente di assoggettare il Presidente della Repubblica ad una responsabilità politica istituzionale.

A me paiono sostanzialmente tre le possibili soluzioni, in questo contesto.

La prima, forse la più lineare, ma anche la meno concretamente attuabile (non solo e non tanto per i numeri e il tempo necessari), consistente nella approvazione di una legge costituzionale, che, colmando le lacune della disciplina costituzionale, affermi un'interpretazione, specifichi la necessaria imparzialità della funzione presidenziale ed individui i meccanismi volti a garantirne il rispetto.

La seconda che tenta di trovare una via utilizzando ed interpretando le vaghe disposizioni costituzionali in materia. In quest'ambito mi sembra vada iscritta l'ipotesi avanzata di recente da Barile, e che si rifà a quanto sostenuto in passato da autori come Bartholini, Pierandrei, Ortino, che configura l'attentato alla Costituzione come «illecito non penale», la cui sanzione principale consisterebbe nella dichiarazione di decadenza dall'ufficio presidenziale da parte della Corte costituzionale.

Ma vi è poi una terza ipotesi, che a me pare la più corretta, anche se certo anch'essa tutt'altro che priva di difficoltà, non solo prevedibilmente politiche, ma anche propriamente tecniche (difficoltà tecniche che peraltro ritengo non insuperabili).

Ove si voglia far valere la responsabilità politica del Capo dello Stato in considerazione del suo operato ritenuto non conforme, o non più conforme, alla logica del sistema costituzionale, il Parlamento potrebbe assumere un'iniziativa, sotto la propria responsa-

bilità politica e in veste di rappresentante della sovranità nazionale, manifestando con un atto formale (una mozione, un ordine del giorno, una risoluzione) il proprio dissenso con la prassi presidenziale ed esprimendo la propria opinione sull'alterazione del ruolo del Presidente della Repubblica e il conseguente impedimento al corretto esercizio imparziale delle funzioni presidenziali.

In tal modo *non* si giungerebbe ad affermare una responsabilità politica istituzionale del Presidente della Repubblica, che non è prevista nel nostro ordinamento, *non* si imporrebbe automaticamente una sanzione (la revoca o la decadenza dal mandato presidenziale), anch'essa non prevista, *non* si definirebbe un rapporto fiduciario tra Parlamento e Presidente della Repubblica, che non solo non è previsto, ma sarebbe certamente pericoloso per la nostra forma di governo. Verrebbe dunque fatta salva l'indipendenza dell'istituzione presidenziale. Ma si sancirebbe invece un'autonoma assunzione di responsabilità da parte del Parlamento, contraria alla prassi costituzionale del Presidente, tendente a far valere quella che Mortati ha chiamato la responsabilità di fatto del Presidente e che consiste nel venire ad esistenza di una situazione di disagio tale da indurre il Presidente stesso alle dimissioni. Da una simile deliberazione parlamentare scaturirebbe una forte delegittimazione politico-istituzionale del titolare dell'ufficio presidenziale. Si determinerebbe cioè una sorta di impedimento morale, che dovrebbe indurre il Presidente della Repubblica — impossibilitato a svolgere le sue funzioni — alle dimissioni. Queste però intese non come sanzione, bensì come effetto auto-sanzionatorio (R. Esposito).

Ed anche se non si dovesse giungere a questo, nel caso del rifiuto presidenziale di presentare le dimissioni (il che appare un'ipotesi estrema), sarebbe comunque quella parlamentare una determinazione idonea ad impedire che i comportamenti presidenziali si consolidino come precedenti, che modificherebbero di fatto la portata delle norme vigenti (questione posta di recente da alcuni costituzionalisti).

Altre e diverse vie non vedo, a meno di non voler confidare nelle più o meno spontanee dimissioni che volesse rassegnare un Presidente della Repubblica, non più in grado di esercitare il ruolo costituzionalmente proprio e neppure in grado di modificare la forma di governo. Se questo dovesse essere considerato l'unico esito possibile per ristabilire — in vie di fatto — l'ordine costitu-

zionale che si assume violato, risulterebbero con palmare evidenza i limiti delle misure di garanzia e difesa del sistema costituzionale nei confronti dell'uso improprio dei poteri e del ruolo in concreto esercitati dal Presidente della Repubblica.

Maggio 1992.

