

“Mattarella vs Savona”: un caso, non-caso, non a caso*

di Marcello Piazza **

(8 aprile 2019)

Sommario: 1. Breve ricostruzione degli eventi rilevanti, nella specie; 2. Tesi sulla posizione del Presidente della Repubblica, nel nostro sistema politico-costituzionale, con particolare attenzione al momento di formazione del Governo; 3. Una riconsiderazione, eccentrica ma non tanto, della posizione complessiva del capo dello Stato, dinanzi al sotto-sistema Governo/Parlamento, in Italia; 4. Conclusioni sul caso in esame, in rapporto all'appartenenza del nostro Paese all'Unione Economica e Monetaria europea, nonché all'esigenza di tutela del risparmio.

1. Breve ricostruzione degli eventi rilevanti, nella specie.

Dopo le elezioni nazionali in data 4 marzo 2018, anche grazie al nuovo sistema elettorale c.d. *Rosatellum-bis* ⁽¹⁾, nell'agone politico italiano si sono fronteggiate – e forse, in un'ottica di medio-lungo periodo, dovrebbero tuttora competere fra loro – tre grandi forze: il blocco di centrodestra, che ha riscosso oltre il 37% dei voti, andando pertanto a costituire la prima coalizione partitica (al cui interno vi sono Lega, Forza Italia-FI e Fratelli d'Italia-FdI, rispettivamente con oltre il 17, il 14 ed il 4% dei suffragi); il Partito Democratico-PD, che ha raccolto quasi il 19% dei voti (formando la coalizione di centrosinistra con +Europa, una lista ferma a poco più del 2%, e Scelta Civica-SC, dal gradimento elettorale inferiore all'1%); il Movimento 5 Stelle-M5S – partito fondato, nel 2009, dal *tandem* Beppe Grillo/Gianroberto Casaleggio - che, avendo superato

* Scritto sottoposto a *referee*.

(1) In estrema sintesi, la formula elettorale attualmente vigente (di cui alla l. n. 165/2017: “*Modifiche al sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali*”) prevede che - *mutatis mutandis* – in ciascuno dei due rami del Parlamento: circa il 37% dei seggi, venga assegnato in collegi uninominali, con un sistema maggioritario, a turno unico; invece, il residuo 61% (Circoscrizioni estero escluse) sia attribuito in collegi plurinominali, tramite un meccanismo proporzionale a liste concorrenti, corretto con varie clausole di sbarramento. In ogni modo, pure al di là delle intenzioni dei redattori di tale *corpus* normativo, fin dall'inizio è stato chiaro a tutti come un sistema siffatto avrebbe incoraggiato (o, meglio, non avrebbe ostacolato) un assetto tripolare: in prima battuta, v. ad es. **A. Apostoli**, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio cost.*, n. 3/2017, p. 9; **A. D'Andrea**, *Legge elettorale: il doppio effetto di una sola scheda e un solo voto*, in *www.lacostituzione.info*, 14 novembre 2017; **F.R. De Martino**, *Il Presidente della Repubblica e il potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2018, p. 108 ss.; **G. Di Cosimo**, *La ruota della legge elettorale ha tre buchi nella gomma (come si teme)*, in *www.lacostituzione.info*, 6 marzo 2018; **G. Ferri**, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2017, p. 38 ss.; **A. Floridia**, *Il diavolo, le pentole e i coperchi: effetti imprevisi ed effetti perversi dell'ultima riforma elettorale*, in *www.lacostituzione.info*, 25 marzo 2018; **C. Fusaro**, *La nuova legge elettorale: senza rete, alla ricerca della riduzione del danno*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 177 s.; **C. Mirabelli**, *Riflessioni di merito sul Rosatellum (al netto dalle polemiche politiche)*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017, p. 2; **G. Moschella**, *Risultati elettorali, ristrutturazione del sistema politico e formazione del Governo all'inizio della XVIII legislatura*, in *Consulta Online*, n. 3/2018, p. 500.

il 32% dei favori dell'elettorato, ancora oggi rappresenta in Italia il primo partito *uti singulo*.

Per la formazione di una compagine governativa, stante la fisiologica incomunicabilità *ad hoc* tra centrodestra e centrosinistra, esponenti di entrambe le coalizioni hanno allora effettuato molteplici tentativi di intesa col M5S, o viceversa: questi esperimenti sono tutti falliti ma, all'esito di trattative a dir poco laboriose e convulse, in definitiva il successo ha arriso all'accordo fra una sola componente del centrodestra, quale la Lega (non più Nord), e lo stesso M5S. Un Movimento, quest'ultimo, che sembra aver iscritta nel proprio DNA la natura di "terzo incomodo", avendo una collocazione alquanto incerta nello schieramento politico, con un'offerta ideologica populistico-trasversale e di rinnovamento pressoché integrale: sicché, il parziale scompaginamento della coalizione destrorsa, nella fattispecie, è derivata anzitutto dalla pregiudiziale pentastellata di non poter andare al Governo insieme al "vecchio" *leader* del centrodestra, in persona dell'ex-Cav. Silvio Berlusconi, ora semplice Presidente di FI.

Sta di fatto che, il 18 maggio 2018, tra i due novelli alleati – a quanto pare, interinali - si è addivenuti alla stipula di un "contratto di governo" ⁽²⁾, per la

(2) Ovviamente, si tratta di un contratto dalla valenza giuridica nulla, in primo luogo ex art. 67 Cost. All'uopo, si rinvia ad es. alle riflessioni (univoche nelle conclusioni, al di là delle diversità d'impostazione, sia pur di rilievo) di **V. Baldini**, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana, un (semplice...) accordo di coalizione*, in *www.diritti fondamentali.it*, n. 1/2018, p. 4 ss.; **G. Moschella**, *op. ult. cit.*, p. 501 s.; **A. Ruggeri**, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 6/2018, p. 2; **A. Spadaro**, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, *ivi*, n. 5/2018, p. 11. Del resto, anche chi ha salutato astrattamente con favore il trapianto nel nostro ordinamento del *Koalitionsvertrag* di matrice tedesca (come ad es. **R. Bin**, *Di Maio ha ragione: il "contratto di governo" è la via giusta*, in *www.lacostituzione.info*, 7 aprile 2018, p. 1), alla prova dei fatti si è dovuto ricredere [le critiche dello stesso A., però, si sono appuntate soprattutto sulla previsione del Comitato di conciliazione, contenuta all'art. 1 del contratto cit., deducendone l'incostituzionalità pure per la sua stretta somiglianza col Gran Consiglio del Fascismo: il predetto Comitato, cioè, rappresenta un'"emanazione diretta delle forze politiche, in cui alcuni membri del Governo partecipano ma sono minoranza", a fronte di una maggioranza formata da meri esponenti di partito, che dovrebbero allora "imbrigliare" il Governo "e lo stesso Presidente del Consiglio, cui l'art. 95.1 Cost. affida esattamente i compiti che dovrebbe esercitare il Comitato di conciliazione" medesimo (**Id.**, *Il "contratto di governo" e il rischio di una grave crisi costituzionale*, *ivi*, 16 maggio 2018, p. 2. Inoltre, hanno insistito particolarmente sulla *capitis deminutio* del Presidente del Consiglio, così come politicamente vincolato dal contratto in esame, **E. Catelani**, *Il Presidente del Consiglio incaricato, individuazione e ruolo nel procedimento di formazione del Governo*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 678 ss., **A. D'Andrea**, *Del ridimensionamento per contratto del ruolo del Presidente del Consiglio (e di altre forzature imposte dai capipartito)*, *ivi*, p. 684 s., e **G. Di Cosimo**, *Chi guiderà il governo presieduto dal professor Conte?*, in *www.lacostituzione.info*, 25 maggio 2018, p. 1]. Peraltro, siccome per lo più *nomina sunt consequentia rerum*, è oltremodo opportuno chiedersi "perché la sfera pubblica avverta il bisogno di mutuare la terminologia dalla sfera privata, preferendo al lessico dello Stato quello della società civile (così come al government si preferisce la governance); e perché la logica giusprivatistica del contratto si sovrapponga alla logica giuspubblicistica dell'accordo di coalizione, quasi avesse il potere di rigenerare o redimere la sfera politica fornendole una risorsa di legittimazione extrapolitica" (così, **O. Chessa**, "Contratto di governo": una riflessione sulle nuove parole del diritto pubblico, *ivi*, 17 maggio 2018, p. 2): a mio avviso, è un segno dei

realizzazione di specifici programmi in comune, con la previsione di un Presidente del Consiglio in posizione di terzietà, a garanzia dell'accordo intercorso: l'Avv. Giuseppe Conte che, magari per una semplice coincidenza, è altresì Professore ordinario di Diritto privato. Ad ogni buon conto, a mo' di controassicurazione, costui sarebbe stato coadiuvato da due *tutor*, n.q. di "azionisti di maggioranza" della formula governativa: il capo politico del M5S, On. Luigi Di Maio, ed il Segretario federale della Lega, Sen. Matteo Salvini ⁽³⁾.

Orbene, nella lista dei Ministri da sottoporre al capo dello Stato Sergio Mattarella, ai sensi dell'art. 92 co. 2 Cost., il suddetto trio aveva individuato di concerto nel Prof. Paolo Savona il futuro titolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze-M.E.F. Il che, in teoria, non avrebbe potuto rappresentare un *casus belli*, dando una rapida scorsa al *curriculum* del candidato ⁽⁴⁾. Al di là della sfera tecnico-professionale *stricto sensu* ⁽⁵⁾, infatti, con riferimento alla carriera politica in senso proprio qui si legge che il Prof. Savona: dopo aver indossato le vesti di Segretario generale per la Programmazione economica presso il Ministero del Bilancio, nel 1980 (Il Governo Cossiga), e prima di esser stato a capo del Dipartimento per le Politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a cavallo tra il 2005 ed il 2006 (Governo Berlusconi III), egli aveva già assunto le funzioni di Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato - con delega al riordinamento delle Partecipazioni statali -

tempi del mondo contemporaneo, contrassegnato dal ritorno del liberal-liberismo di stile ottocentesco, quantomeno a livello ideale.

⁽³⁾ Per motivi di sinteticità, non posso affrontare *funditus* la problematica sottesa a quanto appena riferito nel testo, limitandomi a condividere l'"impressione ... che si sia venuto a formare un regime sostanzialmente consolare di governo, le maggiori decisioni venendo direttamente concordate dai leaders dei partiti alleati, con una partecipazione (di tono, però, decisamente minore) di altri esponenti politici, quale il Ministro dell'economia e, appunto, lo stesso Presidente del Consiglio" (in termini, si esprime **A. Ruggeri**, "Forma di governo" e "sistema dei partiti": due categorie ormai inservibili per la teoria costituzionale?, in *Consulta Online*, n. 3/2018, p. 606, cui adde – ad es. – **C. Bottari-F. Laus**, *Mos maiorum: il ritorno del modello di governo consolare della res publica romana*, in *Federalismi.it*, n. 24/2018, p. 6 ss.).

⁽⁴⁾ ...facilmente reperibile su *Wikipedia*.

⁽⁵⁾ In ordine cronologico, fra l'altro, il Prof. Savona: è stato Direttore del Servizio studi della Banca d'Italia, fino al 1976; anno in cui, dopo essersi altresì specializzato in Economia monetaria ed Econometria presso il prestigioso *Massachusetts Institute of Technology*-MIT, è diventato Professore ordinario di Politica economica; dallo stesso anno, è investito della carica di Direttore generale di Confindustria, fino al 1980; successivamente, è stato Presidente del Credito Industriale Sardo, Direttore generale e poi Amministratore delegato della Banca Nazionale del Lavoro, Presidente del Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (per due volte, a distanza di tempo), nonché Presidente di Impregilo, di Gemina, degli Aeroporti di Roma, del Consorzio Venezia Nuova e di *Euklid*; inoltre, è stato Consigliere di amministrazione di RCS e TIM Italia e, dopo aver assunto la carica di Vice-presidente di Capitalia, è stato altresì Presidente della Banca di Roma; per giunta, ha fatto parte del Comitato O.C.S.E. per la standardizzazione delle statistiche finanziarie, del *BIS Standing Committee on Eurodollars*, della Commissione di indagine sul nucleare in Italia, nonché delle Commissioni "Ortona" e "Jucci" per la riforma dei Servizi di sicurezza, oltre ad esser stato Presidente del Consiglio Tecnico Scientifico della Programmazione economica e Coordinatore del Comitato Tecnico per la Strategia di Lisbona (che ha redatto il Piano italiano per la crescita e l'occupazione, presentato nel 2005 alla Commissione europea).

dall'aprile 1993 al maggio 1994 (Governo Ciampi). Una figura di tutto rispetto, squisitamente in un'ottica di competenza, insomma.

Il 27 maggio 2018, nondimeno, il Prof. Conte era praticamente costretto a rinunciare all'incarico conferitogli quattro giorni prima, ex art. 92 co. 2 ult. cit., avendo il Presidente della Repubblica posto un veto proprio sul nome del suddetto economista, davanti alle ferme resistenze sul punto di Lega e M5S, secondo la logica del "prendere o lasciare".

Ma in realtà, dopo aver fattivamente contribuito alla partecipazione del nostro Paese all'Unione Europea-U.E., già da alcuni anni il Prof. Savona aveva assunto una posizione "euroscettica" *in parte qua*, culminante nella redazione a più mani di una *Guida pratica all'uscita dall'Euro*, in data 3 ottobre 2015: l'ormai famosissimo "Piano B", da attivare nell'ipotesi – oltremodo probabile, invero – in cui non si riuscisse a smantellare il "modello economico tedesco", assertivamente sotteso all'attuale costruzione della stessa U.E. ⁽⁶⁾.

Pertanto, l'atteggiamento assunto dal capo dello Stato aveva una motivazione di una certa solidità, a voler accettare i criteri della ragionevolezza: da un lato, in virtù dell'afflato europeistico del nostro ordine costituzionale, ai sensi dell'art. 117 co. 1 Cost. (anche perché quella "dell'adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani: se si vuole discuterne lo si deve fare apertamente e con un serio approfondimento", laddove "si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale") ⁽⁷⁾; dall'altro, in forza delle presumibili reazioni dei mercati finanziari, dinanzi alla concretizzazione di una "Eurexit" italiana, con conseguente innalzamento dello *spread* B.T.P./Bund oltre ogni limite sostenibile, *rebus sic stantibus*.

Comunque sia, mentre si stemperavano in un batter d'occhio le voci di un suo *impeachment* ex art. 90 Cost. - richiesto, *coram populo*, specie dal M5S - il Presidente della Repubblica, il successivo 28 maggio, conferiva l'incarico di formare un "Governo di transizione" al Prof. Carlo Cottarelli: questi, notoriamente, era già stato Commissario straordinario per la Revisione della spesa pubblica, così come nominato nel 2013 dal Governo Letta.

Con il più classico dei *coup de théâtre*, però, Lega e M5S si convincevano a variare la formula del potenziale Governo, seppur di poco, spostando il Prof. Savona al Ministero degli Affari europei, per indicare invece al vertice del M.E.F. il Prof. Giovanni Tria.

⁽⁶⁾ La Guida in oggetto, che è palesemente ispirata anche al pensiero dell'economista britannico "pro-Brexit" Roger Bootle, è stata presentata sotto forma di *slide* ad un convegno della *Link University Campus* di Roma: per il relativo testo, cfr. <https://scenarieconomici.it/il-piano-b-per-litalia-nella-sua-interessa>. Sulla "Brexit", con particolare riguardo ai suoi problematici aspetti procedurali ex art. 50 T.U.E., si rinvia per tutti a **B. Caravita**, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *www.federalismi.it*, n. 13/2016, p. 3 ss.; **C. Curti Gialdino**, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, *ivi*, p. 17 ss.; **M.E. Bartoloni**, *La disciplina del recesso dall'Unione europea: una tensione mai sopita tra spinte "costituzionaliste" e resistenze "internazionaliste"*, in *Riv. A.I.C.*, n. 2/2016, p. 5 ss.

⁽⁷⁾ ...come recita la nota ufficiale, diramata dal Quirinale il 27 maggio 2018, in *www.quirinale.it*.

Di conseguenza, il 31 maggio seguente, il Prof. Cottarelli rinunciava all'incarico, nella retta convinzione di dover lasciare spazio all'effettiva possibilità un Governo politico in senso stretto ⁽⁸⁾: quindi, dopo le procedure di rito (espletate nell'arco di appena un giorno), il Governo Conte - nella sua versione edulcorata - entrava in carica in data 1° giugno 2018, prestando giuramento nelle mani del Presidente Mattarella ai sensi dell'art. 93 Cost.

Nell'insieme, potrebbe sembrare il *plot* di una "commedia all'italiana", con tanto di epilogo ispirato al compromesso, ma a ben vedere non è affatto così: evidentemente, nella prospettiva dell'odierno capo dello Stato, un economista meno "rivoluzionario" costituiva e rappresenta ancora una *condicio sine qua non*, allo stato dell'arte più di legittimità che di merito costituzionale; laddove, una politica di revisione dell'assetto U.E., in prima battuta, poteva e ben può essere affidata ad un riformatore più spinto, in seno allo stesso Esecutivo.

Tuttavia, restano da affrontare alcune questioni, che rimangono aperte: principalmente, cioè, se l'appartenenza dell'Italia ad un organismo sovranazionale di tal fatta sia necessaria in modo assoluto, a livello (meta-)costituzionale nonché, più in generale, se e quanto il Presidente della Repubblica abbia la prerogativa di condizionare la nascita di un Governo, sempre a mente della Costituzione.

Ovviamente, tra i due problemi appena enucleati il secondo è quello prioritario, perché ha un'estensione ed una portata talmente vaste da incidere sulla trattazione del primo, in concreto.

2. Tesi sulla posizione del Presidente della Repubblica, nel nostro sistema politico-costituzionale, con particolare attenzione al momento di formazione del Governo.

Per verificare il *quantum* di incidenza esercitabile dal capo dello Stato, sulla composizione personale e/o programmatica della formula governativa, si deve naturalmente tener conto del ruolo complessivo che lo stesso organo di vertice gioca, nell'ordinamento costituzionale italiano.

In proposito, al di là del procedimento di formazione del Governo ex art. 92 s. Cost., di primo acchito è necessario effettuare una panoramica delle disposizioni che, nella Costituzione del '47, si occupano dei poteri del Presidente della Repubblica. Qui, in aggiunta all'art. 87 (che prima di procedere, nei commi successivi, all'elencazione di una serie di competenze presidenziali, al co. 1 qualifica il titolare della carica come capo dello Stato e

⁽⁸⁾ In verità, perlomeno all'interno un sistema parlamentare, tutti i Governi sono politici, se non altro per via transitiva, dovendo essi godere della fiducia di una maggioranza politica (da noi, ex art. 94 Cost.). Ciò, senza dubbio, vale a prescindere dalla pregnanza delle formulazioni politologiche: ad es., v. **F. Politi**, voce *Governo tecnico* (2013), in www.treccani.it/enciclopedia, § 1, ove si pone giustamente in evidenza che "«governo tecnico» è un'espressione non giuridica", la quale ha "una funzione di dissimulazione della «politicalità» di un esecutivo (che, in quanto tale, è sempre portatore di determinate opzioni valoriali)". Tra l'altro, il Governo Conte è di tipo "pienamente politico", "ma con un Presidente del Consiglio che per più profili potrebbe qualificarsi come un tecnico" [**N. Lupo**, *Il (minacciato) Governo neutrale: l'ultima evoluzione del Governo tecnico?*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 691 s.].

rappresentante dell'unità nazionale) ⁽⁹⁾, vengono in evidenza: l'art. 59 co. 2, sulla nomina di 5 senatori a vita; l'art. 62 co. 2, circa il potere di convocare in via straordinaria le Assemblee parlamentari; gli artt. 73 e 74, in tema di promulgazione delle leggi, con la possibilità di rinviarle alle Camere; l'art. 88, che stabilisce la prerogativa di scioglimento delle medesime Assemblee; l'art. 104 co. 2, ancora in merito alla Presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura; l'art. 126, intorno alla potestà di scioglimento dei Consigli regionali, nonché di rimozione dei Presidenti delle relative Giunte; l'art. 135, con riferimento alla nomina di 5 giudici costituzionali.

Ebbene, a fronte di questa congerie di disposizioni, fin dall'inizio la dottrina si è divisa fondamentalmente tra due concezioni antitetiche, talora delineando una figura "neutrale" di controllo e garanzia costituzionale ⁽¹⁰⁾, talaltra tratteggiando invece un organo inserito a pieno titolo nella struttura governante, sia pur con caratterizzazioni peculiari ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Testualmente, secondo il sopracit. art. 87: "Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale. // Può inviare messaggi alle Camere. // Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione. // Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del Governo. // Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. // Indice il referendum popolare nei casi previsti dalla Costituzione. // Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato. // Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere. // Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere. // Presiede il Consiglio superiore della magistratura. // Può concedere grazia e commutare le pene. // Conferisce le onorificenze della Repubblica".

⁽¹⁰⁾ Per tale ricostruzione, *ab origine*, v. **S. Galeotti**, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica* (1949), in **Id.**, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1992, part. p. 63 ss. Questa visione, nominalmente, riecheggia la concezione sviluppata *illo tempore* da **B. Constant**, *Principi di politica* (1810-'15), trad. it. a cura di U. Cerroni, II ed., Editori Riuniti, Roma, 1970, p. 65, il quale preconizzava – in seno alla Monarchia costituzionale – l'avvento di un capo dello Stato che fosse un "potere neutro, intermediario fra i poteri attivi". Ma, per la verità, in tale opera il potere reale "appare ... tutt'altro che neutro", agendo più semplicemente – con una certa supremazia – "in posizione d'indipendenza rispetto agli altri poteri" [così, **M. Siclari**, *Il Presidente della Repubblica nelle recenti esperienze costituzionali*, Jovene, Napoli, 2013, p. 2, cui adde – ad es. - **M. Luciani**, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in www.nomos-leattualitadeldiritto.it, n. 1/2017, p. 16 ss.]. O quantomeno, secondo un'altra lettura, gli è che "già in tale originaria prospettiva è dato riscontrare i primi elementi della ... ambiguità circa la conterminazione dei contenuti e dei limiti connessi all'azione del detentore di detto potere" [**P. Stancati**, *Della "neutralità" del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla (presunta) "deriva presidenzialista" nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto all'esperienza weimariana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013, p. 18].

⁽¹¹⁾ Avverso la "neutralità" della Presidenza della Repubblica, si è subito schierato - definendola frutto di misticismo - **C. Esposito**, voce *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 234 ss. Comunque, diatribe teorico-astratte a parte, è stata poi la prassi a rendere omaggio a quest'ultima impostazione, perlomeno a partire dalla Presidenza Pertini, che ha contribuito "in misura determinante a smitizzare la carica del Capo dello Stato come portatrice di una sorta di potere neutro" (**D. Galliani**, *Il Capo dello Stato e le leggi*, Giuffrè, Milano, 2011, t. 2, p. 439).

Nel primo indirizzo, il Presidente della Repubblica, senza avere la facoltà di co-determinare - direttamente e con un peso cospicuo - la dinamica politica di volta in volta in atto, avrebbe soltanto poteri di influenza, monito e persuasione, per tutelare il nostro assetto costituzionale ⁽¹²⁾. Tuttavia, in tal guisa, si apre il campo alla visione del capo dello Stato come “custode della Costituzione” ⁽¹³⁾, a fianco della Corte costituzionale ⁽¹⁴⁾: con il che, però, la vagheggiata neutralità politica viene confinata nel dominio dell'ordinario, poiché il Presidente della Repubblica avrebbe di contro un'ampia potestà d'intervento, qualora si debba scongiurare il rischio di uno stravolgimento *ab imis* dell'ordinamento.

⁽¹²⁾ In questo senso, oltre a **V. Crisafulli**, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia* (1958), in **Id.**, *Stato, Popolo, Governo*, Giuffrè, Milano, 1985, p. 172 ss., e **C. Mortati**, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, t. 2, Cedam, Padova, 1976, p. 646 ss., per la dottrina più recente - *ex plurimis* - si possono menzionare **G. Azzariti**, *Uno schiaffo inquietante al Presidente della Repubblica*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1/2009, p. 1 s.; **F.R. De Martino**, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 113 s.; nonché **Q. Camerlengo**, *Il Presidente della Repubblica e l'attività normativa del Governo*, in *Quad. cost.*, 2010, p. 35 ss.

⁽¹³⁾ In tale ambito, l'ascendente dottrinale – richiamabile più o meno da vicino, nella fattispecie - è ovviamente riconducibile alla teorica di **C. Schmitt**, *Il custode della costituzione* (1931), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981, *passim*. Sul punto, si rinvia alle precisazioni contenute in **P. Stancati**, *Della “neutralità”*, cit., p. 1 ss.

⁽¹⁴⁾ In quest'ottica, sulla scorta di **G. D'Orazio**, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale: i rapporti nel sistema e nella prassi*, in *Giur. cost.*, 1982, I, 1939 ss., ad avviso di **R. Romboli**, *Presidente della Repubblica e Corte costituzionale*, in **M. Luciani-M. Volpi** (curr.), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 335, mentre il giudice delle leggi sarebbe il “garante dei diritti”, al capo dello Stato sarebbe da imputare il compito di “garante dei poteri”, implementabile con strumenti diversi da quelli giurisdizionali. Nello stesso senso, ancorché in una prospettiva che tende a sottolineare il *continuum* fra i due tipi di controllo, cfr. ad es. **G. Scaccia**, *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Aracne, Roma, 2011, p. 132 ss. Peraltro, in base a **G. Azzariti**, *Intervento*, *ivi*, p. 235 s., la funzione di garanzia del capo dello Stato, rispetto a quella della Corte costituzionale, è “più pervasiva” (garantendo tutti i poteri del sistema) e, soprattutto, viene enfatizzata dalla sua “natura preventiva” (compensandone la carenza di effetti giuridici definitivi). *Contra*, risolutamente, v. part. **M. Luciani**, *Un giroscopio costituzionale*, cit., *passim*, ove si rifiutano le concezioni che assegnano al Presidente della Repubblica, in un senso giuridicamente proprio, un'attività o una funzione di controllo dell'Esecutivo, nonché la qualità di organo di garanzia: infatti, con riferimento alla prima ipotesi, qui “non si danno atti distinti in successione, ma un unico atto (...), la cui esistenza giuridica, non la sola efficacia, è interamente condizionata alla formale compartecipazione del capo dello Stato e del Governo”, non potendosi di certo “qualificare lo stesso atto, all'un tempo, come di controllo e di decisione politica (o amministrativa) attiva” (p. 11); per ciò che concerne la seconda evenienza, poi, sta di fatto che “(salve poche eccezioni, come la promulgazione) si tratterebbe di una funzione di controllo esercitata senza atti di controllo” e, per giunta, con dei paradigmi nient'affatto esterni, coincidendo questi “con le funzioni conferite al Presidente” (p. 14 s.); infine, in relazione alla terza congettura, il punto è che “organo di garanzia in senso proprio è unicamente quello che tutela la Costituzione ... con atti giuridici definitivi e vincolanti”, laddove “il Presidente della Repubblica presta la propria opera (stabilizzatrice e di coesione) ... essenzialmente attraverso atti e comportamenti senza forma predefinita e liberi nell'an, nel quando e nel quomodo” (p. 26).

Da qui, con una variazione viepiù consistente, la possibilità di configurare un “indirizzo politico costituzionale” in capo al Presidente che, così come giustapposto a quello del plesso Governo/maggioranza parlamentare, potrebbe essere attivato in caso di pesanti scostamenti del secondo, nei confronti dei valori garantiti dalla nostra *Lex legum* ⁽¹⁵⁾.

Poi, superando finanche la funzione di “garante politico” della Costituzione ⁽¹⁶⁾, si è arrivati a teorizzare un ruolo presidenziale fondamentalmente “atipico” che, alla bisogna, sarebbe in grado di condizionare le decisioni politiche comuni, in consonanza con i sentimenti emergenti nella comunità nazionale: il capo dello Stato, cioè, potrebbe sfruttare un legame immediato con il Popolo, ancorché per svolgere un’attività “*peculiare di mediazione e sutura*” ⁽¹⁷⁾.

Sicché, la tesi che insiste a viva forza sulla politicità del ruolo presidenziale, tutto sommato, si scopre ispirata a continenza – malgrado le apparenze nominali – rispetto alle versioni più accese dell’opinione contrapposta: difatti, nel contesto, il capo dello Stato avrebbe bensì la capacità di far valere i propri orientamenti, incidendo sull’indirizzo politico di maggioranza anche nelle fasi fisiologiche del sistema, ma soltanto allo scopo di garantire il buon funzionamento della forma di governo parlamentare, oltre che di salvaguardare e favorire la coesione collettiva a livello nazionale ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ Così, sulla scia di **P. Calamandrei**, *Viva vox constitutionis* (1955), ne *Il Ponte*, ripubbl. nel 2015 in www.ilponterivista.com, e di **G. Guarino**, *Il Presidente della Repubblica italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, p. 963 ss., **P. Barile**, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 307 s., cui adde – ad es. – **E. Cuccodoro**, *Il Presidente della Repubblica non “arbitro”, ma “garante”*, in *Osservatorio cost.*, n. 3/2015, p. 4 s., nonché **G. Silvestri**, *La presidenza Napolitano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 976 (secondo cui, in ultima analisi, il nostro capo dello Stato “è il meno politico dei poteri politici ed il più politico degli organi di garanzia”).

⁽¹⁶⁾ ...di cui parlano, esplicitamente, pure **L. Paladin**, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, p. 237 ss.; **P. Ridola**, *Il Presidente della Repubblica nell’esperienza costituzionale italiana*, in **AA. Vv.**, *Diritto ed economia*, Jovene, Napoli, 2016, p. 219 ss. (per cui “la «politicità» della figura del Presidente si colloca ai piani alti dei valori costituzionali comuni, intesi come interessi unitari della convivenza repubblicana, e non su quello della politica contingente”: p. 231); **G. Rolla**, *L’utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *Riv. A.I.C.*, n. 4/2016, p. 14; **M. Romei**, *Intervento*, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 227.

⁽¹⁷⁾ In questo senso, v. spec. **E. Cheli**, *sub Art. 89*, in **G. Branca** (cur.), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, t. 2, *Art. 88-91*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1983, p. 135, cui adde – ad es. – **A. Cariola**, *Intervento*, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *op. ult. cit.*, p. 220 s.

⁽¹⁸⁾ In tale direzione, *mutatis mutandis*, cfr. ad es. **M. Luciani**, *Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, introduzione a **Id.-M. Volpi** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 11 ss.; **Id.**, *Un giroscopio costituzionale*, cit., p. 27 ss.; **V. Lippolis-G.M. Salerno**, *La presidenza più lunga*, il Mulino, Bologna, 2016, spec. p. 17 s.; nonché **C. Rossano**, voce *Presidente della Repubblica*, I), *Diritto costituzionale* (2002), in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Ist. Enc. it., Roma, 1991, p. 2. A siffatto indirizzo, nonostante le innegabili differenze, si avvicina la posizione di **A. Baldassarre**, voce *Capo dello Stato*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. II, UTET, Torino, 1987, p. 489 (secondo cui il Presidente della Repubblica “è il «supremo regolatore» del sistema costituzionale”, vigilando ed operando “*affinché tale sistema funzioni nel modo migliore*”); **Id.**, *Il*

A fronte di una simile disparità di interpretazioni, dunque, sembra possa prestarsi fede a quella dottrina che ragiona di una ragguardevole flessibilità o elasticità dell'ordito costituzionale dedicato, nell'insieme, al Presidente della Repubblica: vale a dire, si è in presenza di una specie di recipiente, suscettibile di essere riempito con un contenuto di tipo "simbolico-notarile" o, a seconda delle circostanze, dalla valenza preminentemente decisionale⁽¹⁹⁾.

Comunque, anche sulla falsariga di alcune decisioni della Corte costituzionale, può darsi per acquisito che, "anche se l'art. 87 della Costituzione gli deferisce particolari attribuzioni riferentisi all'una e all'altra funzione", in senso stretto "il Presidente della Repubblica non può essere considerato né come organo di Governo, né come organo della pubblica Amministrazione"⁽²⁰⁾. Nondimeno, si verte su di un organo che, ancorché "titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato", è senz'altro di livello "costituzionale", integrando di per ciò stesso la nostra forma di governo⁽²¹⁾.

Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *op. ult. cit.*, p. 19 ss.

⁽¹⁹⁾ È, notoriamente, la tesi di **G.U. Rescigno**, *sub Art. 87, I-VII comma Cost.*, in **G. Branca** (cur.), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, t. 1, Art. 83-87, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1978, p. 144 ss., cui adde – ad es. – **U. Allegretti**, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Riv. A.I.C.*, 2007; **R. Bin**, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 14 s., **G. Pasquino**, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, *ivi*, p. 111 ss., **G.M. Salerno**, *La figura e il ruolo del Capo dello Stato nella discussione pre-repubblicana (1943-1947)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2018, p. 303 ss., e **G. Silvestri**, *La presidenza Napolitano*, *cit.*, p. 976. Fermo restando questo, non si può propriamente argomentare di "personalizzazione della carica", tenendo conto della prassi, in considerazione della personalità degli individui che, nel corso del tempo, hanno ricoperto l'organo in esame. Visto che quest'ultima variabile reagisce, sinergicamente, con le condizioni oggettive in cui il capo dello Stato si trova ad esercitare le sue competenze, non mi pare affatto il caso di trasformare l'osservazione di una regolarità discontinua in un'esegesi ("fissa", nella sua mobilità) di un *corpus* normativo predeterminato, che sarebbe da giudicarsi ambivalente per una naturale dipendenza da elementi subiettivi [sul punto, peraltro, cfr. ad es. **G.M. Salerno-B. Aloisi**, *sub Art. 87*, in **R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti** (curr.), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. II, p. 1690]. Invero, gli è che la sfera di competenza di un organo, da un punto di vista astratto, viene normativamente prefissata, attribuendogli una serie di facoltà che, in concreto, possono essere esercitate in una maniera o in un'altra, oppure no. Quindi, soprattutto dinanzi ad un organo monocratico, è normale che l'esercizio delle rispettive funzioni dipenda sia dalle caratteristiche del soggetto che incarna l'organo stesso, sia dalle coordinate spazio-temporali in cui egli è situato, pure nella loro accezione politica. Questa è la regola, in generale; di peculiare, semmai, vi sono l'ampiezza e l'elevato grado delle prerogative presidenziali: però, quanto all'essenza, non cambia alcunché. D'altronde, di "forza normativa del fatto" [secondo la dottrina, spesso travisata, di **G. Jellinek**, *La dottrina generale dello Stato*², vol. I, *Studi introduttivi. La dottrina generale sociale dello Stato* (1905), trad. it. di M. Petroziello con introduzione e capitoli aggiuntivi a cura di V.E. Orlando, S.E.L., Roma-Milano-Napoli, 1921, p. 614 ss.] può parlarsi, almeno negli ordinamenti contemporanei di *civil law*, soltanto davanti ad un rivolgimento completo e, cioè, quando viene alla ribalta il potere costituente. In costanza di sistema, pertanto, il "diritto vivente" (nella prassi, così come suffragata dalle decisioni giurisprudenziali *pro-tempore* imperanti) vale... finché vale, non potendo intaccare per sempre la primazia del diritto scritto, specialmente di livello costituzionale.

⁽²⁰⁾ Corte cost., sent. n. 35/1962, § 6 del *Considerato in diritto*.

E, in linea di massima, si tratta di una «*magistratura di influenza*», i cui poteri hanno «*lo scopo ... di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, ... avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali*»; qui, si innesta un «*potere di persuasione*», ridondante in «*un'attività informale*» altresì di stimolo e moderazione, «*che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana*»: una funzione, insomma, di «*equilibrio costituzionale*» ⁽²²⁾.

Ora, se ci si potesse limitare a questo, da considerarsi per scontato, le competenze del Presidente della Repubblica potrebbero davvero inquadarsi in due categorie e, pertanto, sarebbero riconducibili ad un'istanza di controllo *lato sensu* o di influenza, caso per caso ⁽²³⁾.

Ma, la questione è destinata a complicarsi perché, al tempo stesso, rimane in piedi – non ricevendo affatto radicali smentite, in genere – quella visione per cui, nei momenti di crisi governativa, il ruolo del capo dello Stato si espande, prendendo su di sé il carico di supremo «*reggitore dello Stato*» ⁽²⁴⁾.

Il che, senza le debite specificazioni in termini potestativi, a dire il vero significa molto poco o troppo, in sé e per sé, dato che (pur mantenendosi all'interno del perimetro costituzionale) ciò potrebbe pure sfociare in un'autentica direzione politica, alla stregua di un iper-decisionismo presidenziale, parallelo e speculare ad uno stato di semi-quiescenza, da riservarsi all'*id quod plerumque accidit*. Una conseguenza, questa, che è comprensibilmente rifiutata dalla dottrina, perlomeno nella sua stragrande maggioranza.

Così, in definitiva, si ritorna al punto di partenza, con uno stallo che si riversa in uno stato di somma indeterminazione. Ebbene, in questa sostanziale indecidibilità, un larghissimo rilievo gioca un fattore non previsto dalla nostra Costituzione: la tripartizione degli atti del capo dello Stato, fra atti presidenziali *tout court*, atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi, nonché atti «*duumvirali*». Mentre, fermamente, l'art. 89 co. 1 Cost. recita che «*Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità*», senza fare alcuna eccezione ⁽²⁵⁾.

⁽²¹⁾ Id., ord. n. 150/1980.

⁽²²⁾ Id., sent. n. 1/2013, § 8.2. s. del *Considerato in diritto*. Sull'informalità, che ha progressivamente caratterizzato l'esercizio delle competenze presidenziali, cfr. per tutti **A. D'Andrea**, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 40 ss., nonché **M.C. Grisolia**, *Un nuovo «tassello» nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato*, *ivi*, p. 115 ss.

⁽²³⁾ In tal senso, si pronuncia ad es. **M. Cavino**, *sub Art. 87*, in **F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevari** (curr.), *La Costituzione italiana*, il Mulino, Bologna, 2018, vol. II, p. 176.

⁽²⁴⁾ Così, **C. Esposito**, voce *Capo dello Stato*, cit., p. 236 ss., seguito – in prima battuta – da **F. Modugno-D. Nocilla**, voce *Stato d'assedio*, in *Noviss. dig. it.*, vol. XVIII, UTET, Torino, 1971, p. 290 s.

⁽²⁵⁾ Per un'interpretazione letterale sul punto, v. part. **C. Esposito**, voce *Controfirma ministeriale*, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 292 ss. (che esenta da controfirma

Però, sin dall'inizio, si è affacciata un'interpretazione distorsiva di tale disposizione, attraverso l'emanazione di decreti presidenziali controfirmati ma non recanti traccia della proposta ministeriale, dapprima per la nomina dei Senatori vitalizi e, poi, con riferimento a quella dei giudici costituzionali ⁽²⁶⁾.

Ciò, a lungo andare, ha rideterminato effettivamente la sostanza delle relazioni fra capo dello Stato e Governo ⁽²⁷⁾. Infatti, con il supporto pressoché unanime della dottrina ⁽²⁸⁾, si è manifestata esegeticamente una consuetudine introduttiva che, passo dopo passo, ha svuotato di pregnanza il cit. art. 89 co. 1: se ha avuto scarsa presa una lettura riduttiva, per cui ivi sarebbe richiesto solamente che il Ministro controfirmante sia quello che abbia effettuato una proposta (ove dovuta) ⁽²⁹⁾, l'opposto si è verificato per la fattiva sostituzione del termine "competente" rispetto al letterale "proponente"; con il risultato che, tralasciamente, sono comparsi anzitutto i cc.dd. atti sostanzialmente presidenziali, adottati dal capo dello Stato in maniera autonoma, fuori da qualsiasi ingerenza governativa.

All'interno di questa tipologia di atti, in seguito, si sono annoverate le dimissioni, i messaggi al Parlamento, la convocazione straordinaria delle Camere e, per concludere, la concessione della grazia ⁽³⁰⁾.

Importantissima, in pratica, si è rivelata l'ultima aggiunta perché, avverso

soltanto gli atti del capo dello Stato per i quali la carente partecipazione ministeriale discende "dalla natura o dalla logica", individuandoli "nei rapporti coi ministri o relativi ai ministri", che avvengono di necessità in "forma orale"; **G. Guarino**, *Il Presidente*, cit., p. 916; **A. Reposo**, *Semestre bianco e scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, 1979, p. 823 s.; **G.U. Rescigno**, *sub Art. 86 Cost.*, in **G. Branca** (cur.), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, t. 1, cit., p. 104 ss. (dove, con riferimento all'ipotesi delle dimissioni presidenziali, si specifica che "il Governo deve controfirmare ... anche se non condivide questa decisione, perché la controfirma è l'attestazione che esso ha comunque avuto parte nell'atto, quale che sia stata la sua posizione effettiva. Esso dunque risponde di questa sua partecipazione, non ... in sé e per sé").

⁽²⁶⁾ In tema, cfr. ad es. **M. Midiri**, voce *Controfirma ministeriale*, in *Enc. giur.*, vol. IX, Ist. Enc. it., Roma, 1988, p. 4.

⁽²⁷⁾ In tal modo, ad es., si esprime **S. Bartole**, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 101.

⁽²⁸⁾ All'origine del fenomeno, tuttavia, si può registrare la voce discorde di **A.M. Sandulli**, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Riv. amm.*, 1950, p. 154 nota 3.

⁽²⁹⁾ Per simile tesi, v. **M. Palmerini**, *Il soggetto attivo del potere di grazia e il Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1953, p. 292 ss., cui adde - princ. - **E. Cheli**, *sub Art. 89*, cit., p. 146 s., nonché **A. Ruggeri**, *Controfirma ministeriale e teoria della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2 marzo 2009, p. 14 s. [per cui, difatti, sarebbero "bisognosi di controfirma tutti (e solo) gli atti presidenziali in relazione ai quali si dia un Ministro «proponente»"]. Invece, mi sembra oltremodo evidente che l'art. 89 co. 1 Cost. non circoscriva affatto l'impiego della controfirma, richiedendo che qualsiasi atto presidenziale debba essere preceduto da una proposta, di marca ministeriale.

⁽³⁰⁾ *Ex plurimis*, cfr. ad es. **A. Baldassarre**, *Il Capo dello Stato*, in **G. Amato-A. Barbera** (curr.), *Manuale di diritto pubblico*⁵, vol. II, *L'organizzazione costituzionale*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 239 ss., e **C. Rossano**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 7.

le conclusioni rassegnate da autorevole dottrina⁽³¹⁾, non molto tempo fa il giudice delle leggi ha avallato l'indirizzo "creativo"⁽³²⁾. Così facendo, oltre a scrivere probabilmente la parola fine su di una diatriba che, nello specifico, si trascinava da diversi anni⁽³³⁾, di conseguenza si è quasi cristallizzata, ormai, la tripartizione che si contesta⁽³⁴⁾.

Di contro, almeno in teoria, l'art. 89 Cost. è testualmente applicabile in qualunque circostanza, tranne quando il capo dello Stato agisca in qualità di Presidente del Consiglio Supremo di Difesa e del Consiglio Superiore della Magistratura, ex artt. 87 co. 9 e 104 co. 2 Cost.: le rispettive attività, invero, sono *omissio medio* imputabili a siffatti organi collegiali⁽³⁵⁾.

⁽³¹⁾ Per vero, v. **G. Zagrebelsky**, voce *Grazia* (*dir. cost.*), in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 764, secondo cui la grazia è un atto duumvirale, essendo "emesso dal Presidente della Repubblica ... con la collaborazione del Ministro, senza che ci si possa domandare a quale volontà sia da attribuirsi il peso prevalente, perché, qualora uno dei due soggetti non concordi con l'altro sull'opportunità dell'emanazione dell'atto o del suo contenuto, la mancanza, rispettivamente, della firma o della controfirma non ne consentirà il perfezionamento". Però, a mio parere, queste considerazioni hanno una portata generale, non emarginabile all'istituto in commento.

⁽³²⁾ Cfr. Corte cost., sent. n. 200/2006, part. § 7.2.4. del *Considerato in diritto*: "Quanto, segnatamente, alla controfirma, pur necessaria per il completamento della fattispecie, è da rilevare – in via generale – come essa assuma un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento o, più esattamente, un requisito di validità. È chiaro, infatti, che alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato sia di tipo governativo e, dunque, espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto sia espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali – ad esempio – quelli di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o dei giudici costituzionali. A tali atti deve essere equiparato quello di concessione della grazia, che solo al Capo dello Stato è riconosciuto dall'art. 87 Cost."

⁽³³⁾ In tema, v. ad es. la ricostruzione di **E. Selvaggi**, voce *Grazia*, I), *Diritto costituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Ist. Enc. it., Roma, 1989, p. 3 s.

⁽³⁴⁾ Tuttavia, tale decisione – se vogliamo – ha avuto il merito di rilanciare una discussione più ampia, proprio sullo schema interpretativo da adottarsi in relazione all'art. 89 co. 1 più volte cit.: infatti, cfr. ad es. **AA. Vv.**, *Dibattito sulla controfirma ministeriale*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 455 ss., in cui possono leggersi numerosi interventi che, offrendo soluzioni molteplici e variegate, comprovano lapalissianamente come non sia facile arrivare ad un approdo univoco, quantomeno in dottrina. Ivi, per consonanza con il mio orientamento, mi pregio di segnalare le posizioni di **R. Bin** (che, propugnando una "lettura fedele al testo" costituzionale, rinuncia a differenziare "gli atti presidenziali a seconda del prevalere della volontà dell'uno o dell'altro soggetto nella formazione dell'atto", essendo esclusivo compito del giurista rilevare come, in ogni evenienza, sia responsabile il ministro controfirmante: p. 466 s.), **G.U. Rescigno** (il quale insiste sulla natura convenzionale della tipizzazione degli atti del capo dello Stato, deducendo fra l'altro che "una sentenza della Corte è un precedente autorevole, ma non basta per concludere che si è formata una consuetudine costituzionale, pacifica e incontestata": p. 495) e **G.M. Salerno** (che, col difendere il canone d'interpretazione letterale, critica la dottrina maggioritaria e la Corte costituzionale, tanto in astratto quanto nella specie: p. 497 ss.).

⁽³⁵⁾ Nel frangente, comunque, non vi è stato mai alcun dubbio, nella pratica così come in dottrina: per tutti, insieme a **G. Guarino**, *Il Presidente*, cit., p. 916, cfr. ad es. **C. Mortati**,

Sotto un profilo giuridico-astratto, pertanto, da noi esistono solo gli atti presidenziali duumvirali, escludendo tuttavia da tale conclusione sia le dimissioni (cui corrisponde l'unico atto davvero "personalissimo")⁽³⁶⁾ sia le "esternazioni", che costituiscono una problematica a sé per mancanza della stessa possibilità di controfirma, dal punto di vista fisico-materiale⁽³⁷⁾.

*Istituzioni di diritto pubblico*⁹, t. 1, Cedam, Padova, 1975, p. 547; **L. Paladin**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 227 ss.

⁽³⁶⁾ Dimettendosi, difatti, il capo dello Stato manifesta la volontà di rinunciare una volta per tutte alle sue incombenze: sebbene si sia sostenuto che la titolarità di questo pubblico ufficio non è disponibile *ad libitum* nemmeno dalla persona di esso investita (v. **C. Esposito**, voce *Controfirma ministeriale*, cit., p. 289), resta il fatto che – a fronte di resistenze – il Presidente della Repubblica potrebbe all'uopo addurre un'irreversibile "impossibilità morale" a perseverare nell'incarico (così, ad es., **P. Barile**, *Natura e accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica*, in *Rass. parl.*, 1964, p. 402; **G. Cuomo**, *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*, Giannini, Napoli, 1982, p. 54; **L. Paladin**, *op. ult. cit.*, p. 189): sicché, con la forza dell'evidenza, si rientrerebbe in un'ipotesi di impedimento definitivo ex art. 86 co. 2 Cost., la cui attendibilità si manifesterebbe *ipso facto* per la coincidenza tra riscontro obiettivo ed enunciazione subiettiva di uno stato d'animo, altrimenti imperscrutabile. Non a caso, d'altro canto, nelle cariche onorarie elettive vige - anziché l'accettazione - la c.d. presa d'atto delle dimissioni, "*la quale è un atto ... meramente dichiarativo*" (**A.M. Sandulli**, *Manuale di diritto amministrativo*¹⁵, Jovene, Napoli, 1989, vol. I, p. 357).

⁽³⁷⁾ Nella fattispecie, invero, mentre non risulterebbe affatto equivalente un'ipotetica autorizzazione preventiva, integra un'autentica finzione la tesi della controfirma "tacita" o "in bianco" che, *ex post*, sarebbe fornita dalla mancanza di dimissioni da parte del Governo (come, per converso, sostiene **P. Virga**, *Diritto costituzionale*⁸, Giuffrè, Milano, 1975, p. 240 s.). Una parte della dottrina, nondimeno, ha ravvisato l'illegittimità delle esternazioni presidenziali: oltre a **G. Zagrebelsky**, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1984, p. 274, cfr. ad es. **A. Pace**, *Le forme extrapenali di responsabilità del Capo dello Stato*, in **AA. VV.**, *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 992, per il quale, dalla lettura congiunta degli artt. 89 e 90 Cost., deriverebbe che il Presidente della Repubblica possa ufficialmente adottare solo gli atti sottoponibili a controfirma ministeriale. Invece, esiste un'asimmetria fra i due disposti, riguardo all'esegesi della parola "atto": solo nella prima locuzione, cioè, bisogna restringerne il significato ai "documenti ufficiali", a causa dell'uso contestuale del vocabolo controfirma (la quale non può apporsi che per iscritto); nella seconda, in cui niente funge da delimitatore, il termine è da intendersi nella sua massima latitudine semantica, abbracciando la scrittura congiuntamente a tutti i comportamenti materiali (si rifletta, ad es., intorno agli "*Atti osceni*" ex art. 527 c.p.). Pertanto, i messaggi orali del capo dello Stato rappresentano un uso normativo *secundum Constitutionem*, soprattutto poiché – a ben vedere – si verte su di una consuetudine che rispecchia il principio di pubblicità, connaturale ad una forma di Stato democratica: in tale contesto, la trasparenza è il criterio direttivo per i pubblici poteri; laddove, semmai, è il segreto a costituire un'eccezione, che deve basarsi su puntuali disposizioni di diritto positivo [sul punto, v. ad es. **D. Corletto**, voce *Pubblicità degli atti amministrativi*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Ist. Enc. it., Roma, 1991, p. 2; **A. Meloncelli**, voce *Pubblicità (dir. pubbl.)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVII, Giuffrè, Milano, 1988, spec. p. 1039]. Dunque, le esternazioni presidenziali sono del tutto legittime, qualora siano connesse all'esercizio del mandato [come, fra gli altri, specifica **A. Di Giovine**, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in **M. Luciani-M. Volpi** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 64]: il che, del resto, corrisponde a quanto avviene di solito, trattandosi regolarmente di prese di posizione su argomenti che suscitano l'attenzione dell'opinione pubblica. "Picconate" del Presidente Cossiga a parte, per lo più, *ça va sans dire...* Senz'altro, in tal modo, il capo dello Stato rimane esposto alla c.d. responsabilità politica diffusa, anche perché il mancato consenso del Governo – eventualmente - potrebbe pure implicare una "*divaricazione nella direzione dell'apparato dello Stato*" (**G.U. Rescigno**, *sub Art. 87, I-VII comma Cost.*, cit., p. 197); ma, siccome questo tipo di responsabilità va al di là

In linea teorica, quindi, la c.d. concezione polifunzionale della controfirma⁽³⁸⁾ andrebbe alquanto ridimensionata, essendo giuridicamente ininfluenza - sul regime dell'atto - che la partecipazione dei due organi coinvolti detenga caso per caso un differente valore contenutistico, sbilanciato a vantaggio ora dell'uno ora dell'altro⁽³⁹⁾. Ai sensi del cit. art. 89, infatti, gli atti presidenziali debbono comunque essere "la risultante di una collaborazione personale", in cui "la controfirma ha il significato di una ... confessione che il ministro ha

dell'ordine giuridico, le esternazioni non possono mai contrastare l'art. 90 co. 1 Cost., di per sé. Piuttosto, può esserci il rischio che, attraverso un reiterato abuso della stessa facoltà, il nostro sistema potrebbe *de facto* transitare verso i moduli della forma di governo presidenziale. Però, un simile pericolo potrebbe essere affrontato giuridicamente, mediante un'utilizzazione oculata della messa in stato d'accusa, ex artt. 90 co. 2 e 134 alinea 3 Cost.: un eventuale atteggiamento del Presidente della Repubblica tendente ad incidere oltremisura sul circuito politico, infatti, si risolverebbe in un "attentato alla Costituzione", che è un reato appositamente sanzionabile ai sensi del co. 1 dello stesso art. 90. Insomma, esistono sempre dei limiti alla "facoltà di messaggio", i quali "confermano che il Presidente non è un leader popolare e che la sua azione deve esplicarsi sul piano degli organi costituzionali" (G. Guarino, *Il Presidente*, cit., p. 976). Peraltro, qui non è congruo ragionare di una prerogativa del capo dello Stato indipendente dalle altre, alla stregua di quanto assume l'impostazione prevalente, per cui la qualifica di rappresentante dell'unità nazionale, ex art. 87 co. 1 Cost., comporterebbe invece un'autonoma facoltà di parlare in nome del Paese [in tal senso, si pronunziano ad es. P. Barile, *I poteri*, cit., p. 336 s.; C. Cereti, *Diritto costituzionale*⁸, UTET, Torino, 1971, p. 271; E. Cheli, *sub Art. 89*, cit., p. 134; F. Domenidò, *Saggio sul potere presidenziale*, in AA. Vv., *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, vol. III, *Studi sulla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1958, p. 217 s.; G. Motzo, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Arch. giur.*, s. VI, 1957, *passim*; L. Paladin, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 221 ss.; A.M. Sandulli, *Il Presidente*, cit., p. 153]. Nel frangente, difatti, viene in risalto non già una rappresentanza politica *stricto sensu*, bensì una situazione rappresentativa "di tipo simbolico", mirante soprattutto a tutelare il sistema complessivo (D. Nocilla-L. Ciaurro, voce *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, p. 556 ss.). Dunque, far leva su questa forma di rappresentanza istituzionale è un'operazione equivoca, dalla quale potrebbe addirittura discendere - casomai - il dovere del Presidente della Repubblica di rimanere silente sulla politica quotidiana: in qualità di rappresentante dell'intera Nazione, infatti, il capo dello Stato dovrebbe innanzitutto preservare quei "fattori d'integrazione della comunità statale" [à la R. Smend, *Costituzione e diritto costituzionale* (1928), trad. it. a cura di F. Fiore e J. Luther, Giuffrè, Milano, 1988, spec. p. 67 ss.] che, lungi dal dividere in ragione di una particolare *Weltanschauung*, contribuiscono a mantenere un assetto unitario della comunità politica.

(38) ...sostenuta, ad es., da P. Barile, *op. ult. cit.*, p. 314 ss.; E. Cheli, *op. ult. cit.*, p. 115 ss.; F. Cuocolo, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 131 ss.; V. Crisafulli, *Aspetti*, cit., p. 176 ss.; G. Guarino, *op. ult. cit.*, p. 983 ss.; S. Galeotti, *Il rinvio presidenziale di una legge (art. 74 Cost.)*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, I, p. 56 ss.; S. Galeotti-B. Pezzini, voce *Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XI, UTET, Torino, 1996, p. 446 ss.; C. Romanelli Grimaldi, voce *Ministro*, in *Enc. giur.*, vol. XX, *Ist. Enc. it.*, Roma, 1990, p. 7 s.; M. Midiri, voce *Controfirma ministeriale*, cit., p. 6 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*⁹, t. 2, cit., p. 651 ss.; A. Pugiotto, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Dir. e giust.*, n. 22/2006, p. 14; A. Valentini, *Gli atti del Presidente della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 30 ss.

(39) Ovviamente, *de facto*, non può negarsi che "nella compartecipazione dei due organi rimane comunque una zona che possiamo dire «grigia» (...) perché sfugge alle rigide ripartizioni giuridiche. Una zona grigia costituita dall'equilibrio di tipo politico e personale che si instaura tra i soggetti che ricoprono le diverse cariche" (V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, in *Riv. A.I.C.*, n. 3/2018, p. 219).

personalmente ... esercitato la propria influenza" sul capo dello Stato ⁽⁴⁰⁾.

D'altronde, se lo stesso art. 89 stabilisce al co. 1 che il Ministro deve assumersi la responsabilità dell'atto da lui controfirmato, il successivo art. 90 co. 1 prevede un'ampissima immunità del Presidente della Repubblica, per gli "*atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni*". E, dacché in entrambe le disposizioni il vocabolo "*responsabile*" viene adoperato senza qualificazione alcuna, esso si rivolge sia alla sfera giuridica (estendendosi in sede civile, penale e amministrativa, oltre che costituzionale), sia a quella politico-istituzionale.

Pertanto, ove non venga in rilievo un "*alto tradimento*" e/o un "*attentato alla Costituzione*" (ipotesi che, per la verità, sono molto difficili da concretarsi), il Ministro controfirmante è l'unico responsabile, ed interamente, anche per conto del capo dello Stato. Dunque, poiché niente induce a pensare ad un'anomala responsabilità per fatto altrui, *de jure* è assurdo che lo stesso Ministro non abbia alcuna "voce in capitolo". Il che, naturalmente, vale pure per l'emanazione degli atti in cui, senza nulla concedere, si può ammettere una sostanziale prevalenza della volontà presidenziale ⁽⁴¹⁾.

Ad ogni buon conto, è quantomai necessario sottolineare che la parcellizzazione di cui si tratta è stata concepita non già per rinforzare il capo dello Stato ma, all'inverso, per collocarlo ai margini della vita politica, in circostanze molto salienti: sicché, si è tentato, riuscendovi per un lunghissimo periodo, di metterlo in secondo piano anche in momenti topici; proprio quelli in cui, stando alla lettera della Costituzione, avrebbe invece un grande spazio per

⁽⁴⁰⁾ **C. Esposito**, voce *Controfirma ministeriale*, cit., p. 286, cui adde – tra i pochi – **G.U. Rescigno**, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 2013 s., nonché **G. Zagrebelsky**, voce *Grazia (dir. cost.)*, cit., p. 764. Per un accenno in tal senso, ancor prima, cfr. **S. Bartholini**, *La promulgazione*, Giuffrè, Milano, 1955, p. 467 nota 248. Recentemente, invece, si sono schierati per la concezione monofunzionale della controfirma, ad es., **M. Perini**, *Il Presidente della Repubblica in tempo di crisi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, p. 112 s., nonché – soprattutto – **O. Chessa**, *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Jovene, Napoli, 2010, p. 16 ss., ed ivi una riformulazione della medesima tesi nel segno "*dell'atto complesso ad iniziativa libera*".

⁽⁴¹⁾ In questa direzione, inoltre, v. **M. Ainis**, *Sul valore della prassi nel diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, p. 328 s. [il quale, tra l'altro, ricorda "*che la stessa Assemblea costituente corresse la versione originaria dell'art. 89 Cost., sostituendo ai ministri 'competenti' (che figurava nell'art. 85 del Progetto di Costituzione) la dizione «ministri proponenti»*"]. Né, a contrario, è possibile sostenere che il Ministro sarebbe chiamato a render conto soltanto di una verifica estrinseca, inerente alla certificazione della "*regolarità dell'esercizio dell'attribuzione presidenziale*" (**S. Galeotti-B. Pezzini**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 446 s.), oppure di un controllo di "*legittimità*" (**G. Guarino**, *Il Presidente*, cit., p. 985), se del caso mirante a scandagliare la "*costituzionalità dell'atto*" (**G. Amato**, *L'ispezione politica del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1968, p. 44): invero, qualunque sia l'apporto governativo alla formazione della volontà presidenziale, la relativa responsabilità è costituzionalmente configurata in modo pieno, non subendo qualsivoglia limitazione. Di eventuali illegittimità ed inopportunità, quindi, il soggetto controfirmante risponde sempre in via diretta, a titolo proprio e completo, configurandosi al minimo una sorta di *placet* e, giammai, una mera omissione nell'"*evitare la lesione dei beni protetti*" dal sistema (secondo quanto assume, di contro, **M. Midiri**, voce *Controfirma ministeriale*, cit., p. 10). Sempre e comunque, insomma, "*la controfirma ha un valore sostanziale*" (**C. Rossano**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 7).

far valere il proprio peso ⁽⁴²⁾. Mentre, in verità, non vi è dubbio che il meccanismo di cui all'art. 89 co. 1 Cost., massime ove applicato in tutta la sua portata, sia suscettibile di collocare il Presidente della Repubblica all'interno del circuito politico, in forma più o meno indiretta ⁽⁴³⁾.

Il che, nel complesso, conferma che configurare la carica presidenziale soltanto in chiave garantistica è davvero una tesi "*dogmatica*", scaturendo da un aprioristico ossequio al figurino di una democrazia rigidamente parlamentare ⁽⁴⁴⁾.

Per quel che ci riguarda più da vicino, e cioè il processo di formazione del Governo, la suddetta emarginazione è stata portata avanti, inoltre, sfruttando il fatto che gli artt. 92 co. 2 e 93 Cost. non sono affatto esaustivi: nel contesto, brevemente, si sancisce che "*Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i Ministri*" i quali, "*prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani*", appunto, del capo dello Stato. Pertanto, tale normativa si presta ad essere implementata da consuetudini, convenzioni, prassi, norme di correttezza e di galateo istituzionale ⁽⁴⁵⁾, a cominciare dalla fase prodromica delle consultazioni che, già *ex se*, non è prevista dal diritto scritto ⁽⁴⁶⁾.

Vero è che la potestà di scelta del Presidente della Repubblica – che, isolatamente considerata, potrebbe risultare piuttosto vasta e/o articolata – è legata al tentativo di creare un Governo in grado di riscuotere la fiducia delle

⁽⁴²⁾ Sul punto, che peraltro appartiene al campo del notorio, cfr. per tutti **G. Zagrebelsky**, *Il sistema*, cit., p. 282, il quale – fra le convenzioni costituzionali che, col tempo, sarebbero divenute delle consuetudini *praeter Constitutionem* – non per niente evidenzia la "*fase della formazione dei governi, che ha notevolmente ridotto il ruolo autonomo del presidente della Repubblica e del presidente del consiglio, a vantaggio delle esigenze di composizione degli interessi molteplici dei partiti che entrano nella coalizione governativa*", nonché le "*crisi di governo, per lo più dettate da ragioni inerenti ai rapporti tra i partiti e refrattarie alla loro «parlamentarizzazione», secondo lo schema dell'art. 94 Cost.*". Però, è altrettanto certo che, assieme alla dottrina del "potere neutro" (cui è intimamente collegata), siffatta tripartizione abbia poi costituito la base per allargare sempre di più l'operatività presidenziale in altri campi dell'agone politico: così, ad es., **O. Chessa**, *Le trasformazioni della funzione presidenziale di garanzia*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 21 ss., che, al riguardo, parla di una paradossale eterogenesi dei fini.

⁽⁴³⁾ In termini, v. ad es. **L. Vespignani**, *Il Presidente ritrovato (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Dir. soc.*, 2009, p. 67 s.

⁽⁴⁴⁾ **R. Guastini**, *Teoria e ideologia della funzione presidenziale*, in *Riv. A.I.C.*, 2008, § 2.

⁽⁴⁵⁾ In argomento, cfr. **L. Paladin**, voce *Governo italiano*, cit., p. 678, cui adde - ad es. - **C. Fusaro**, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo a tendenza presidenziale*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 48 s., ed **A. Reposo**, *Il procedimento di formazione del Governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 189 s.

⁽⁴⁶⁾ Nel frangente, viene in risalto una consuetudine *secundum Constitutionem* (comunque, a mio parere, da ritenersi facoltizzante), per ciò che attiene al suo "*nucleo ..., consistente nell'audizione delle forze politiche operanti a livello nazionale*" [così, **L. Paladin**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 199, seguito - ad es. - da **G. Pitruzzella**, *sub Art. 92-93 Cost.*, in **G. Branca-A. Pizzorusso** (curr.), *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei Ministri, Art. 92-96*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1994, p. 62 s.].

Camere ⁽⁴⁷⁾: ancor prima della prassi sviluppatasi in seno alle crisi extra-parlamentari, è proprio la logica complessiva intrinseca al sistema imperante nel nostro Paese (che, per giunta, è multipartitico) ad indicare che le varie opzioni non possano, di certo, corrispondere ad un libero arbitrio ⁽⁴⁸⁾.

Dunque, a conti fatti, ordinariamente si verte su di un'attività di intermediazione ⁽⁴⁹⁾ che si basa sulle determinazioni dei partiti politici, circa gli schemi combinatori serventi allo scopo ⁽⁵⁰⁾.

Nondimeno, quando è fosco il quadro politico susseguente alla crisi di governo, il capo dello Stato detiene una posizione di primazia, in conformità con quanto sopra rilevato ⁽⁵¹⁾.

Tuttavia, va chiarito che – pure in queste occasioni - il Presidente della Repubblica non può predeterminare autarchicamente la formula e/o l'indirizzo politico del venturo Governo, come di tanto in tanto è avvenuto in passato, attraverso il c.d. incarico condizionato: un simile istituto, almeno fino ad oggi,

⁽⁴⁷⁾ Invero, sebbene non si tratti di un procedimento unitario in senso tecnico-giuridico, qui “abbiamo una serie di atti promananti da più soggetti rivolti ad un risultato unitario conclusivo, i quali si collegano tutti in una successione consequenziale ordinata in riferimento all'effetto finale” (M. Galizia, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 406). Sicché, nella specie vengono in risalto iter distinti, ma profondamente connessi [in tema, v. altresì G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 98 ss.; A.A. Romano, *La formazione del Governo*, ed. provvisoria, Palermo, 1975, p. 45 s.; M. Villone, *sub Art. 94 Cost.*, in G. Branca-A. Pizzorusso (curr.), *Commentario della Costituzione, Il Consiglio dei Ministri*, Art. 92-96, cit., p. 248].

⁽⁴⁸⁾ Al riguardo, ad es., cfr. pure U. Allegretti, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della Costituzione*, in *Riv. A.I.C.*, n. 2/2013, p. 5; V. Baldini, *Qualche osservazione sul potere del Capo dello Stato di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri*, *ivi*, n. 1/2013, p. 3 s.; R. Bin, *A mente fredda. I poteri del Presidente della Repubblica e l'importanza delle prassi*, in *www.lacostituzione.info*, 14 giugno 2018, p. 1; P.A. Capotosti, voce *Governo*, in *Enc. giur.*, vol. IV, Ist. Enc. it., Roma, 1989, p. 4; A. Celotto, *Le regole dell'incarico*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 1 s.; F.R. De Martino, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 72 s.; V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 221 s.; G. Pitruzzella, *sub Art. 92-93 Cost.*, cit., spec. p. 49 s.; G.M. Salerno, *Il conferimento dell'incarico tra regolarità, regole e principi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 4/2018, p. 5 s.

⁽⁴⁹⁾ In tal senso, v. tra l'altro A.A. Romano, *La formazione*, cit., p. 92, secondo cui – giustamente, in via di principio – il Presidente della Repubblica “non può non tener conto ... delle decisioni partitiche” (p. 87).

⁽⁵⁰⁾ Così, ad es., G. Ferrara, *Il governo*, cit., p. 83. Dunque, è giocoforza ritenere che – anche in questo caso – vengano in rilievo atti presidenziali “necessariamente ... misti o complessi” (B. Caravita, *I lasciti della presidenza Napolitano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 991).

⁽⁵¹⁾ Che, *in parte qua*, la dottrina espositiva riscuota un consenso pressoché totale è testimoniato dalla circostanza che - assieme, ad es., a S. Bartole, voce *Governo italiano*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. VII, UTET, Torino, 1991, p. 643, e G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Jovene, Napoli, 1970, p. 23 s. – in tal guisa si esprimono finanche S. Galeotti-B. Pezzini, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 454 (con il primo che, come si ricorderà, è il capofila dell'orientamento opposto). D'altronde, parlando in generale della forma di governo parlamentare contemporanea, è notazione comune che fra i correttivi istituzionali atti a scongiurare l'instabilità dei Governi e/o l'assenza di solide maggioranze in Parlamento, per l'appunto, vi è l'aumento della possibilità di “interventi «anticrisi»” da parte dei capi di Stato (G. Amato-F. Clementi, *Forme di Stato e forme di governo*², il Mulino, Bologna, 2006, p. 63).

sembrava esser caduto in disuso da lungo tempo, se si eccettuano alcune vicende controverse (fra le quali, quelle più eclatanti risalgono pur sempre agli anni '90, sotto la Presidenza Scalfaro, durante la transizione alla "democrazia maggioritaria")⁽⁵²⁾.

Ciò, qualora si vada al di là dell'espressione di un consiglio autorevole⁽⁵³⁾, appare in effetti un comportamento estraneo al disegno costituzionale, configurando un illegittimo allargamento delle funzioni presidenziali⁽⁵⁴⁾, quantomeno in potenza: altrimenti opinando, lo stesso capo dello Stato potrebbe farsi interprete unico ed autentico della volontà popolare, in indebita concorrenza con i partiti politici, avverso gli artt. 48, 49, 67 e 94 Cost.⁽⁵⁵⁾.

Invece, il Presidente della Repubblica dovrebbe temporaneamente ritirarsi dalla ribalta col conferimento dell'incarico⁽⁵⁶⁾ giacché, di seguito, è il Presidente

⁽⁵²⁾ Per maggiori ragguagli in merito, cfr. ad es. **A. Di Giovine**, *Dieci anni*, cit., p. 42; **C. Mainardis**, *Il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo: la prassi della Presidenza Scalfaro*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2870; **L. Ventura**, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e «regolarità» della politica*, in **Id.** (cur.), *Le crisi di Governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 95.

⁽⁵³⁾ In quest'ottica, si parla di "direttive" giustificate, "in quanto è da presumere che esse rappresentino il contenuto delle informazioni assunte dal Presidente attraverso le consultazioni", avendo "quindi un valore ed una funzione di informazione e di orientamento" (**S. Galeotti-B. Pezzini**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 455).

⁽⁵⁴⁾ Così, ad es., **P.A. Capotosti**, voce *Governo*, cit., p. 5. *Contra*, però, v. **G. Zagrebelsky**, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 868, secondo cui tale "iniziativa presidenziale può ..., non senza fondamento, essere interpretata come diretta partecipazione alle trattative per la formazione del governo, nelle quali egli può intervenire efficacemente, non solo per la propria personale autorevolezza, ma anche per la sua posizione costituzionale che gli attribuisce poteri rilevanti, incidenti in modo sostanziale nella vita dei partiti, quale, principalmente, lo scioglimento delle Camere".

⁽⁵⁵⁾ In questo senso, cfr. part. **A. Bassanini**, *Lo scioglimento delle Camere e la formazione del Governo Andreotti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, p. 936 ss., cui adde - ad es. - **L. Paladin**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 202, e **G. Pitruzzella**, *sub Art. 92-93 Cost.*, cit., p. 78.

⁽⁵⁶⁾ Anche l'istituto *de quo* proviene da una prassi inveterata: pertanto, è quasi assodato che si tratti di una consuetudine *secundum Constitutionem*, giudicata talvolta di ordine interpretativo (così, espressamente, **A.A. Romano**, *La formazione*, cit., p. 135). Comunque, è doveroso specificare che viene in rilievo una consuetudine facoltizzante, non potendo accedersi né alla ricostruzione per cui "la fase dell'incarico ... rappresenta la strada obbligata per concretare la previsione dell'art. 92 cpv." Cost., a mo' di "istituto necessario" (come si esprimono, risp., **L. Paladin**, voce *Governo italiano*, cit., p. 683, e **G. Ferrara**, *Il governo*, cit., p. 115), né tantomeno a quella che - agli antipodi - ne sostiene l'incostituzionalità, pretendendo che l'incarico contrasti con la medesima disposizione (in tal senso, v. spec. **A. Predieri**, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri*, parte I, *Evoluzione dell'istituto - Formazione dell'organo*, Barbera, Firenze, 1951, p. 97 s., il quale argomenta - in realtà, senza nessun appiglio letterale - che la nomina del Presidente del Consiglio dovrebbe precedere gli accordi politici, per la costituzione dell'intero Governo: che la formazione del Governo sia plurifasica, invero, non comporta affatto una simile necessità). Quindi, per le stesse ragioni, l'assegnazione dell'incarico non è vincolata, con un supino appiattimento ai *desiderata* di una maggioranza politica (come ritiene, di contro, **C. Giannattasio**, *sub Art. 92*, in **G. Baschieri-L. Bianchi D'Espinosa-C. Giannattasio**, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Noccioli,

del Consiglio *in pectore* a portare personalmente avanti le trattative, per avanzare un'istanza progettuale ai sensi dell'art. 92 co. 2 Cost.

Però, *a posteriori*, la massima carica istituzionale può rientrare in scena, al fine di sindacare la legittimità o la semplice fattibilità della proposta ⁽⁵⁷⁾, ovvero

Firenze, 1949, p. 333). Ma, essa non è nemmeno completamente insindacabile (v., invece, **L. Preti**, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 157, con l'appoggio sfumato di **G. Zagrebelsky**, *La formazione*, cit., p. 854): in tale ambito, la decisione del capo dello Stato è solamente "discrezionale" (**G. Cuomo**, *Unità e omogeneità nel Governo parlamentare*, Jovene, Napoli, 1957, p. 99), essendo preordinata a "ricostituire la piena funzionalità del raccordo Governo-Parlamento" (**G. Pitruzzella**, *op. ult. cit.*, p. 73), in vista dell'"esigenza strutturale dell'ordinamento ... che il governo abbia la fiducia" (**G. Ferrara**, *op. ult. cit.*, p. 107; **Id.**, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma*, in *Rass. parl.*, 2004, p. 114). Fa eccezione, sotto questo punto di vista, il caso-limite della formazione di un "Gouvernement de combat" costituito, tramite la connivenza del Premier e degli altri Ministri, affinché si possa sciogliere il Parlamento: in base all'impostazione di gran lunga prevalente (cfr., per tutti, **P. Armaroli**, voce *Crisi di governo*, in *Enc. giur.*, vol. X, Ist. Enc. it., Roma, 1988, p. 5; **A. Bassanini**, *Lo scioglimento*, cit., p. 961; **M. Galizia**, voce *Crisi di gabinetto*, in *Enc. dir.*, vol. XI, Giuffrè, Milano, 1962, p. 389; **P. Virga**, *La crisi e le dimissioni del Gabinetto*, Giuffrè, Milano, 1948 p. 60), cioè "potrebbe giustificare una messa in stato d'accusa per attentato alla Costituzione", dato che il Governo dovrebbe sempre esser messo nelle condizioni di presentarsi alle Camere (in termini, dubitativamente, v. altresì **L. Paladin**, voce *Governo italiano*, cit., p. 684). Però, in realtà, l'art. 94 co. 3 Cost. non sarebbe affatto violato da un simile *modus procedendi*, purché il Presidente della Repubblica agisca "come un risolutore e non un provocatore di crisi" (così, sulla scia di **V. Crisafulli**, *Aspetti*, cit., p. 174, **L. Paladin**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 209, cui adde – ad es. – **G. Balladore Pallieri**, *Diritto costituzionale*¹⁰, Giuffrè, Milano, 1972, p. 196, **S. Bartole**, voce *Governo italiano*, cit., p. 643, ed **A. Di Giovine**, *Dieci anni*, cit., p. 37 ss.): infatti, quale accadimento postumo, la riscossione della fiducia è sempre dominata dall'incertezza e, per converso, qualsiasi "Governo presidenziale" dipende dalle forze politiche rappresentate in Parlamento (così, tra l'altro, si esprimono **U. Allegretti**, *Il percorso storico*, cit., p. 3, e **C. Caruso**, *Mattarella e il veto presidenziale: quando la Costituzione resta in silenzio*, in *www.lacostituzione.info*, 29 maggio 2018, p. 1 s.). Costituzione alla mano, insomma, un'incriminazione di tal fatta sarebbe semmai fondata *ex post*, nell'evenienza in cui il capo dello Stato ignorasse il nuovo responso delle urne, ostinandosi nel voler dar vita ad un proprio Gabinetto, a pena di un ulteriore scioglimento delle Camere (così ad es., sostanzialmente, **P. Stancati**, *Della "neutralità"*, cit., p. 25).

⁽⁵⁷⁾ Ora, per tali "atti di proposta, la dottrina comunemente ritiene che si tratti di atti c.d. «ministeriali» o, precisamente, "di atti a struttura partecipativa diseguale a favore del Presidente del Consiglio, nei quali, oltre al valore di esternazione, il potere presidenziale esplica solo un limitato controllo caratterizzato dall'assenza di vere potestà decisionali, salvo casi straordinari che ... possono dar luogo ... a forme atipiche di veto presidenziale" (**P. Armaroli**, voce *Crisi di governo*, cit., p. 6). Invece, che la disposizione in commento possa consentire un'ingerenza presidenziale a largo spettro sulle scelte effettuate dall'incaricato è stato sostenuto (su tutti, da **P. Virga**, *La crisi*, cit., p. 48) non calcolando la natura intima del sistema parlamentare, che – e *pour cause* – si incentra sulla relazione fiduciaria tra Governo ed Assemblee rappresentative. Contestualmente, tuttavia, va ribadito che la tesi secondo cui "il Presidente della Repubblica non possa disattendere la proposta del Presidente del Consiglio circa la nomina dei ministri ... – è del tutto implausibile", per lo stesso significato del termine proposta: piuttosto, può ben dirsi che "il Presidente della Repubblica è «vincolato» alla proposta del Presidente del Consiglio", "nel senso che non può nominare un ministro in assenza di proposta"; ma – ciò, ovviamente, non equivale a ritenere che tale "proposta sia «vincolante» in senso tecnico" (così, **R. Guastini**, *Teoria*, cit., § 2, cui adde – ad es. – **R. Bin**, *A mente fredda*, cit., p. 1 s.; **Id.**, *Mattarella non poteva, ma doveva rifiutare la nomina*, in *www.lacostituzione.info*, 29 maggio 2018, p. 1). Sicché, in astratto, è senz'altro vero che un rifiuto della proposta avanzata dal Presidente del Consiglio incaricato, intorno ad uno o più nominativi della formula

sanzionando con la revoca dell'incarico medesimo il prolungarsi infruttuoso delle predette negoziazioni ⁽⁵⁸⁾.

Come se tutto ciò non fosse abbastanza intricato, poi, è intervenuta una complicazione ulteriore, dovuta al già menzionato passaggio verso la "Il Repubblica".

Sotto questo profilo, difatti, una parte della dottrina ha concluso che – fin dall'adozione del sistema elettorale maggioritario, nel 1993 - il ruolo del capo dello Stato sarebbe variato in maniera radicale, a prescindere dalla realizzazione di apposite riforme costituzionali ⁽⁵⁹⁾. Ma, pure senza arrivare a

governativa, possa essere motivato - oltre che dallo scopo di tutelare il sistema costituzionale nella sua interezza (e, in particolar modo, il buon funzionamento della forma di governo parlamentare) - pure dalla necessità di non ledere "uno specifico interesse affidato alla cura ed alla vigilanza del Capo dello Stato": così, **E. Cheli**, *Natura giuridica del potere di nomina dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 673, che annovera fra tali interessi, insieme all'esigenza di preservare l'unità della Nazione, quelli afferenti alla politica estera, alla difesa ed alla giustizia. In proposito, di per sé, non vi è molto da eccepire, considerato che tale visione si fonda sulla lettera dell'art. 87 Cost. (risp., co. 1, 8, 9 e 10). Altro è, ovviamente, la casistica da sussumere all'interno di tali coordinate. E, per quanto concerne l'episodio cui è dedicata la presente analisi, si rinvia a quanto si rileverà *infra*, § 4. Per l'intanto, all'insegna delle predette conclusioni, ci si limita a ricordare il precedente più clamoroso, tra quelli (abbastanza) vicini a quest'ultimo: nel '94, il Presidente Scalfaro condizionò la nascita del I Governo Berlusconi, riuscendo a far spostare il nominativo del sen. Cesare Previti dal Ministero della Giustizia a quello della Difesa. Ma, in quel caso, l'atteggiamento del capo dello Stato mirava per vero a prevenire l'insorgenza di un innegabile conflitto d'interessi, in quanto il designando rivestiva la qualità di legale dell'incaricato in molteplici controversie giudiziarie [senza contare, inoltre, l'anomalia tutta italiana di un imprenditore che ha assunto a più riprese le vesti di Presidente del Consiglio, continuando ad esercitare l'attività di "duopolista nel campo della comunicazione televisiva" (**A. Manzella**, *Intervento*, in **AA. VV.**, *La forma di governo in transizione*, in *Quad. cost.*, 1995, p. 234; sul punto, fra gli altri, cfr. peraltro **U. De Siervo**, *Considerazioni sull'ordinamento e l'organizzazione del Governo*, in **AA. VV.**, *A.I.C. Annuario 2001. Il Governo*, Cedam, Padova, 2002, p. 312, **A. Di Giovine**, *Dieci anni*, cit., p. 43 s., e **G. Rossi**, *Il conflitto epidemico*³, Adelphi, Milano, 2003, p. 17)]. Pertanto, il comportamento presidenziale non era politicamente caratterizzato, *tout court*. Eppure, in materia esisteva – e tuttora persiste, *in parte qua* - un pesante vuoto normativo [come, *illo tempore*, si argomentava part. in **S. Cassese-B.G. Mattarella** (curr.), *Democrazia e cariche pubbliche*, il Mulino, Bologna, 1996, *passim*]. Quindi, tutto sommato, sembra che lì si sia posto un veto "misto", tra il giuridico ed il politico, facendo valere esigenze di opportunità... costituzionale. Comunque sia, ci sarebbe stato poco da eccepire, pure seguendo una visione restrittiva, in base alla quale l'"*intervento presidenziale sulla nomina di singoli ministri è ammissibile solo quando riconducibile ai compiti presidenziali di controllo in presenza di proposte di nomine manifestamente improprie o francamente incostituzionali*" (**U. Allegretti**, *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in *Riv. A.I.C.*, n. 2/2012, p. 23).

⁽⁵⁸⁾ In tema, v. ad es. **F. Cuocolo**, *Il governo nel vigente ordinamento italiano*, parte I, *Il procedimento di formazione – La struttura*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 41, 46; **L. Elia**, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giur. cost.*, 1957, p. 1193 s. (ed *ivi*, alla nota 57, l'esatta prospettiva che una revoca può essere giustificata anche dalla sopravvenienza di fatti nuovi); **S. Bartole**, voce *Governo italiano*, cit., p. 643; **L. Paladin**, voce *Governo italiano*, cit., p. 687 s. [dove, peraltro, si rifiuta la tesi di **M. Galizia**, *Lineamenti generali del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo* (1964), in **Id.**, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Giuffrè, Milano, 1972, vol. I, p. 96 nota 154, secondo cui l'incarico potrebbe essere revocato anche per tutelare dei non meglio precisati "interessi permanenti della nazione"].

simili estremi, si è comunque tentato di forgiare o riconoscere l'esistenza di consuetudini o convenzioni, invero *contra Constitutionem*, che vincolino il Presidente della Repubblica ai risultati elettorali: il capo dello Stato, cioè, dovrebbe affidare automaticamente l'incarico al *leader* del partito o della coalizione politica vittoriosi alle elezioni ⁽⁶⁰⁾ e, addirittura, sarebbe obbligato a sciogliere le Camere davanti ad una crisi governativa, per scongiurare un preteso evento *extra ordinem* quale il c.d. ribaltone ⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁹⁾ In questa direzione, fra gli altri, cfr. ad es. **C. Chiola**, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in **M. Luciani-M. Volpi** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 107 ss.; **E. Cuccodoro**, *Intervento*, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 216; **M. Fiorillo**, *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari, 2002, p. 99 s.; **C. Fusaro**, *Il presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 79 ss.

⁽⁶⁰⁾ In tal senso, a parte le dichiarazioni informali rilasciate dallo stesso Presidente Scalfaro nel '94 (secondo cui un comportamento diverso configurerebbe un "attentato alla Costituzione", ex art 90 Cost.), v. tra i molti **L. Arcidiacono**, *Relazione generale su Ordinamento e organizzazione del Governo*, in **AA. Vv.**, *A.I.C. Annuario 2001*, cit., p. 21 (il quale afferma che al capo dello Stato sarebbe rimasto unicamente "il compito di attestare ... la legittimità democratica dell'Esecutivo"); **A. Reposo**, *Il procedimento*, cit., p. 196 ss. (ove, a dirla tutta, si sostiene che ormai – immediatamente dopo le elezioni – la consuetudine dell'incarico non sarebbe più necessaria "per l'applicazione dei principi costituzionali": p. 208); **A. Pizzorusso**, *Le riforme costituzionali: una transizione per una destinazione sconosciuta*, in *Foro it.*, 2005, V, c. 228; nonché - ma in maniera molto soft - **M. Volpi**, *La natura della forma di governo dopo il 1994*, in **AA. Vv.**, *A.I.C. Annuario 2001*, cit., pp. 161, 166 s. Un po' meno radicalmente, inoltre, si è asserito che il potere presidenziale di scelta sarebbe "praticamente nullo" [**L. Carlassare**, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, in **L. Ventura** (cur.), *Le crisi*, cit., p. 141]: in mancanza di "situazioni eccezionali", vi sarebbe spazio solamente per un "margine d'influenza riguardo alla nomina dei ministri" (**Id.**, *Relazione generale su Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica*, in **AA. Vv.**, *A.I.C. Annuario 2001*, cit., p. 100; analogamente, accanto a **G. Ferrara**, *La posizione attuale del Governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma*, in *Rass. parl.*, 2004, p. 115 s., v. ad es. **A. Di Giovine**, *Dieci anni*, cit., p. 42 ss.). All'opposto, è stato esattamente rilevato che la "nomina del Premier designato dalle urne è un atto dovuto per necessità logica e non giuridica: un Premier diverso infatti non otterrebbe la fiducia parlamentare... Ma non appena il sistema politico manifesta una dinamica diversa, il margine di scelta del Presidente si riepande" (**O. Chessa**, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 28 s.; in termini, cfr. altresì – sempre ad es. - **V. Lippolis**, *Riforma della legge elettorale e forma di governo*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 343; **L. Ventura**, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in **AA. Vv.**, *A.I.C. Annuario 2001*, cit., p. 61 s.).

⁽⁶¹⁾ Così, ad es., **L. Arcidiacono**, *op. ult. cit.*, p. 23 ss.; **A. Barbera**, *Intervento*, in **AA. Vv.**, *La forma di governo in transizione*, cit., p. 229; **T.E. Frosini-P.L. Petrillo**, *Verso una interpretazione maggioritaria del potere di scioglimento delle Camere*, in *Dir. soc.*, 2005, p. 173 ss.; **S. Labriola**, *Lo scioglimento anticipato del 1994 e la crisi di governo del 1998*, in **L. Ventura** (cur.), *Le crisi*, cit., p. 276 s. (asserendo che, per giustificare il doloroso sacrificio della rappresentatività, il rispetto della volontà elettiva costituirebbe "l'unica misura ammissibile"); **G. Pasquino**, *Teorie della transizione e analisi del sistema politico: il caso italiano*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2001, p. 321; **A. Ruggeri**, *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità*, in **AA. Vv.**, *A.I.C. Annuario 2001*, cit., p. 326 (il quale, ciò nonostante, non estende la soluzione al "caso di una possibile «dissociazione» di uno o più partiti della coalizione che, nondimeno, non incidano sulla complessiva fisionomia della formula"). Dubitativamente, si esprimono **C. Fusaro**, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 399 s., e **M. Olivetti**, *Le dimissioni rientrate del Governo Prodi*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3167. In base ad una tesi più moderata, poi, sarebbe "volta per volta compito del Presidente accertare la misura della rottura dell'equilibrio" fra Governo, Parlamento e corpo elettorale [così, **G. Silvestri**, *Relazione di*

In ogni evenienza, si tratta di tesi giuridicamente erranee ⁽⁶²⁾ che, per giunta, non dovrebbero avere più molta presa neanche dal punto di vista

sintesi, in **L. Ventura** (cur.), *Le crisi*, cit., p. 178, cui adde – ad es. – **M. Volpi**, *La natura*, cit., p. 169]. *Contra*, premesso che non si può parlare di “tradimento della volontà degli elettori, in assenza ... di un qualche strumento che misuri il perdurante consenso popolare” (**P. Caretti**, *La forma di governo*, in *Rass. parl.*, 2005, p. 597), deve sottolinearsi che – nella forma di governo italiana – il ricorso al voto popolare rimane giuridicamente necessario solo quando non vi sia alcuna possibilità che un Governo possa riscuotere la fiducia delle Camere [in questa direzione, invece, v. peraltro **E. Balboni**, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quad. cost.*, 1999, p. 390 ss.; **L. Carlassare**, *Il ruolo*, cit., pp. 81, 102 (pur reputando che un maggior rilievo del Governo corrisponderebbe meglio “all’attuale configurazione degli equilibri, oltre che ai principi del sistema”: p. 95); **O. Chessa**, *op. ult. cit.*, p. 37; **A. Di Giovine**, *op. ult. cit.*, p. 60; **G. Ferrara**, *op. ult. cit.*, p. 92 s. nota 5; **Id.**, *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 76 s.; **V. Lippolis**, *op. ult. cit.*, p. 344; **C. Mainardis**, *Il ruolo*, cit., p. 2871; **A. Pizzorusso**, *op. ult. cit.*, c. 230; **A. Reposo**, *op. ult. cit.*, p. 213; **M. Ruotolo**, *Crisi della legalità e forma di governo*, in *Riv. it. dir. cost.*, 2003, p. 160 s.; **S. Sicardi**, *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in **AA. Vv.**, *A.I.C. Annuario 2001*, cit., p. 141]. A ciò, si aggiunga che il “trasfughismo” dei parlamentari, ancorché – volendo – deplorabile sotto un profilo politico e/o morale, è incensurabile *de jure* ai sensi dell’art. 67 Cost.; laddove, un’evenienza contraria figurerebbe come “sostanziale consacrazione di un mandato di partito o di coalizione” (**N. Zanon**, *Tra diritto parlamentare e limiti alla revisione costituzionale: significati ed effetti delle norme «antiribaltone»*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 728 s.; in modo consimile, ad es., cfr. **S. Bartole**, voce *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, *Aggiornamento*, UTET, Torino, 2000, p. 400 s.; **L. Carlassare**, *op. ult. cit.*, p. 146; **T.E. Frosini**, *Nuova legge elettorale e vecchio sistema politico?*, in *Rass. parl.*, 2006, p. 59 s.; **L. Ventura**, *Ordinamento*, cit., p. 62 s.; **Id.**, *Le crisi*, cit., p. 102).

⁽⁶²⁾ Infatti, delle due l’una: o il sistema elettorale rientra nella materia costituzionale (intrinseca); o esso ne rimane fuori. Optando per la seconda ipotesi, bisogna essere conseguenti, ponendo in rilievo che la gerarchia delle fonti non consente a leggi ordinarie o atti equiparati di incidere sulla *Lex fundamentalis*, neanche sotto il profilo esegetico. Se fosse vera l’alternativa, al contrario, non si potrebbe fare a meno di riconoscere il *favor constitutionis* verso i sistemi elettorali proporzionali, con conseguente illegittimità sia delle leggi elettorali maggioritarie, sia delle loro ricadute in tema di forma di governo (come da me sostenuto, in effetti, sin dal mio *Riflessioni sul rapporto fra sistemi elettorali e forma democratico-rappresentativa dello Stato, in margine all’analisi del sistema elettorale e della forma di governo dei Comuni maggiori*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2050 ss.). In tutti i modi, è doveroso basarsi soltanto sull’impianto costituzionale originario che, formalmente, è rimasto immutato [come, tra l’altro, deducono ad es. **V. Baldini**, *Qualche osservazione*, cit., p. 3, **B. Caravita**, *I poteri di nomina e scioglimento delle Camere*, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 105 s., **L. Carlassare**, *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Riv. A.I.C.*, n. 2/2013, p. 1 s.; **O. Chessa**, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 57 ss., **C. De Fiores**, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, p. 175, **F.R. De Martino**, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 85 ss., **G. Ferrara**, *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell’emergenza costituzionale*, in *Costituzionalismo.it.*, n. 1/2011, p. 3 ss., nonché **V. Lippolis**, *Il Presidente della Repubblica*, cit., p. 224]. Ciò, comunque, non implica un voler “chiudere gli occhi di fronte alla realtà”, misconoscendo che le modalità di esercizio delle funzioni presidenziali risentano, *de facto*, di una serie di variabili extra-costituzionali: variabili non solo giuridiche, come l’atteggiarsi del sistema elettorale, ma anche politiche, “quali ad esempio il grado di stabilità delle forze politiche, la compattezza e il grado di coesione delle stesse” [così, in via riassuntiva, **F. Dimora**, *sub Art. 87*, in **S. Bartole-R. Bin** (curr.), *Commentario breve alla Costituzione*², Cedam, Padova, 2008, p. 775, cui adde - ad es. - **S. Merlini**, *Nuove prassi nella formazione del governo*, in *Quad. cost.*, 2008, p. 605 ss., nonché **F. Pastore**, *sub Art. 89*, in **F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevani** (curr.), *La Costituzione italiana*, cit., vol. II, p. 192].

fattuale, dato che la stagione maggioritaria - se non è proprio finita – al momento appare largamente temperata, perlomeno a livello di formule elettorali nazionali.

La questione, tuttavia, è ancora controversa per quanto riguarda il sistema politico complessivo, sempre in ambito statale: per vero, la nascente “III Repubblica” appare concepita all’insegna di un miscuglio poco decifrabile, in quanto il ritorno grosso modo al proporzionalismo elettivo non è accompagnato, affatto, dalla ricomparsa dei moduli cari alla *consensus democracy* ⁽⁶³⁾. Non per niente, allora, la cit. l. n. 165/2017 presenta numerose clausole di sbarramento che ne correggono o, meglio, ne stravolgono l’impianto proporzionalistico di base: un *animus* maggioritario, cioè, rimane ancora presente sullo sfondo, nel dinamico atteggiarsi della forma di governo italiana ⁽⁶⁴⁾.

Ancorché “in controluce”, pertanto, va tenuta in considerazione pure quest’ultima problematica (di cui, perciò, si è reso conto non solo ai fini di completezza dell’analisi).

3. Una riconsiderazione, eccentrica ma non tanto, della posizione complessiva del capo dello Stato, dinanzi al sotto-sistema Governo/Parlamento, in Italia.

Dopo l’analisi di cui al paragrafo precedente, dedicata ad una rassegna “orientata” della dottrina formatasi in materia, la situazione sembra destinata a rimanere poco chiara.

Difatti, anche esaminando le competenze del Presidente della Repubblica che incidono sulla nascita di un Governo, non si è potuto sciogliere il dilemma basilare che investe il ruolo dello stesso capo dello Stato, sin dall’avvento della Costituzione del ’47: si tratta di un potere di controllo e garanzia costituzionale, *lato sensu* intesi, oppure di un potere politico *sui generis*?

Tuttavia, tale domanda è formulata in maniera troppo schematica e, in verità, ad essa non si può proprio rispondere univocamente. In altre parole, per la sua strutturazione in termini alternativi, l’interrogativo non ha piena attinenza con il dato giuridico e la realtà di fatto, offrendo e soffrendo di un eccesso di semplificazione.

Per vero, il Presidente della Repubblica italiana è l’una e l’altra cosa. Non già contemporaneamente, davanti ad una medesima fattispecie, perché ciò rappresenterebbe un ossimoro. Piuttosto, la carica presidenziale è cangiante, o come suol dirsi “a geometria variabile”, essendo suscettibile di mutare il suo volto, a seconda delle evenienze che contraddistinguono il relativo mandato.

In periodi normali, soprattutto qualora sussista un Governo supportato da una maggioranza parlamentare solida e coesa, il capo dello Stato deve limitarsi ad una funzione di impulso e supervisione, per l’appunto. Invece, del tutto differente è la sua posizione in congiunture straordinarie o, comunque, politicamente atipiche se non patologiche: qui, riemerge la naturale politicità

⁽⁶³⁾ ...secondo la fortunata terminologia coniata da **A. Lijphart**, *Le democrazie contemporanee* (1984), trad. it. a cura di M.T. Brancaccio, il Mulino, Bologna, 1988, *passim*.

⁽⁶⁴⁾ In tema, oltre ad **A. Floridia**, *Il diavolo*, cit., *passim*, v. ad es. **B. Caravita**, *Sul disegno di legge in materia elettorale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2017, p. 4.

della carica; una caratteristica che, si badi bene, non può non appartenere a qualunque organo costituzionale che, istituzionalmente, va ad integrare una determinata forma di governo ⁽⁶⁵⁾. Magari, nel frangente, sarà una connotazione politica “alta”, servente a preservare l’unità del popolo sovrano nel segno della Costituzione, nonché ad assicurare un regolare svolgimento della dialettica inerente al sotto-sistema Governo-Parlamento. Ma, sempre di politicità si tratta, senza che si possano avere tentennamenti al riguardo.

Sicché, pure al Presidente della Repubblica si ataglia sostanzialmente il motto in auge nelle monarchie parlamentari, in base al quale “*il Re regna e non governa*” ⁽⁶⁶⁾. Cioè, pare opportuno accantonare ritrosie dettate da un moto affettivo democratico-repubblicano, per sottolineare un certo continuismo che avvolge l’organo di vertice dell’ordinamento attuale, rispetto alla Corona di statutaria memoria.

Ovviamente, nel contesto, non si deve far leva sulla lettera dello Statuto albertino che, *ab origine*, prevedeva un “*Governo Monarchico Rappresentativo*” (art. 2), ove: il potere legislativo era esercitato collettivamente dal Re, insieme al Senato ed alla Camera dei deputati (così l’art. 3, mentre gli artt. 6 e 10 si preoccupavano di garantire al Sovrano, rispettivamente, le prerogative della *sanctio legis* e dell’iniziativa legislativa); il potere esecutivo apparteneva strettamente al Re (art. 5), che poteva nominare e revocare *ad libitum* i Ministri (art. 65) i quali, d’altro canto, erano responsabili solo dinanzi al medesimo Monarca (art. 67). Questi, come tutti sanno, erano i pilastri di un “governo costituzionale puro”: la monarchia costituzionale, che - limitando il campo di osservazione alla modernità - rappresenta storicamente l’archetipo delle forme di governo “dualistiche” ⁽⁶⁷⁾.

Di contro, occorre prendere a parametro di riferimento il sistema della monarchia parlamentare che, attraverso progressivi aggiustamenti di fatto, si è innestato per via consuetudinaria sull’intelaiatura dello stesso Statuto, sino a parificare approssimativamente la figura del Re italiano a quella del modello britannico ⁽⁶⁸⁾ (che, a propria volta, ha ricevuto una serie di evoluzioni fattuali

⁽⁶⁵⁾ Ciò, quindi, vale altresì per la Corte costituzionale, almeno osservandone il concreto operato: in proposito, volendo, cfr. il mio *Consuetudine e diritto costituzionale scritto*, Aracne, Roma, part. p. 268 ss. Pertanto, in considerazione di quanto si dirà *infra*, bisogna rimarcare che da noi la tutela del sistema costituzionale, se nel regime precedente era “*concentrata nel potere unitario del monarca*”, nella Costituzione vigente è “*strutturalmente ripartita*” tra giudice delle leggi e Presidente della Repubblica (**G. D’Orazio**, *Presidente della Repubblica*, cit., p. 1925 s.): allora, *in parte qua*, è una sorta di diarchia.

⁽⁶⁶⁾ Tale massima, originariamente, è stata forgiata da **A. Tiers**, così descrivendo il regime orleanista francese sul quotidiano *Le National*, in data 20 gennaio e 4 febbraio 1830.

⁽⁶⁷⁾ In argomento, cfr. per tutti **M. Volpi**, *Le forme di governo*, in **G. Morbidelli-L. Pegoraro-A. Rinella-M. Volpi**, *Diritto pubblico comparato*⁵, Giappichelli, Torino, 2016, p. 411 ss. Sulla posizione originaria del Re, in epoca statutaria, v. ad es. **P. Biscaretti di Ruffia**, voce *Statuto albertino*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 986 ss.; **A. Mastropaolo**, *L’enigma presidenziale*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 20 ss.; **I. Soffietti**, voce *Statuto albertino*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XV, UTET, Torino, 1999, p. 111 ss.

⁽⁶⁸⁾ Circa la monarchia parlamentare, cfr. ad es.: in generale, **S. Romano**, *Principii di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1945, pp. 349 ss., 399 ss.; nonché, con riferimento all’Italia e fino all’avvento del Fascismo, **P. Biscaretti di Ruffia**, *op. ult. cit.*, p. 994 ss. In

nel corso dei secoli, per raggiungere infine lo *status* odierno, che perdura all'incirca dalla metà del 1800) ⁽⁶⁹⁾.

Con siffatta pietra di paragone, dunque, si può affermare il nostro capo dello Stato ha ereditato in buona sostanza le prerogative regie, al di là della parentesi fascista, per quel che concerne il funzionamento della forma di governo parlamentare. Il che, implicitamente, è quanto risulta dalla dottrina più avvertita, nel momento in cui pone in risalto che *“i poteri formali del Presidente della Repubblica italiana sono maggiori di qualsiasi altro presidente di repubbliche non presidenziali e molto più ampi di qualsiasi monarca europeo contemporaneo”* ⁽⁷⁰⁾.

D'altronde, e non soltanto a seguito di un'esegesi evolutiva del sistema costituzionale ⁽⁷¹⁾, già da alcuni anni si sta facendo largo un filone dottrinale

relazione ad entrambi gli aspetti, poi, v. altresì **E. Crosa**, *La monarchia nel diritto pubblico italiano*, Bocca, Torino, 1922, *passim*.

⁽⁶⁹⁾ In merito al ruolo che, da più di 150 anni, contrassegna la monarchia nel sistema parlamentare britannico, cfr. per tutti **W. Bagehot**, *La Costituzione inglese*² (1872), trad. it. di S. Pastorino con saggio introduttivo a cura di G. Rebuffa, il Mulino, Bologna, 1995, p. 87 ss. [ove, in concreto, si sminuisce la concezione formale per cui *“il Re possiede un potere (supremo: n.d.r.) che può esercitare in casi estremamente gravi, ma di cui potrebbe valersi, in linea di principio, in qualunque circostanza”*: p. 104]; **A.V. Dicey**, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale* (1885), trad. it. di A. Torre con presentazione a cura di S. Bartole, il Mulino, Bologna, 2003, p. 33 ss. (ed ivi, a p. 42 ss., una ricostruzione del processo plurisecolare che ha portato a negare al Sovrano l'esercizio della funzione legislativa, in via autonoma rispetto al Parlamento); **I. Jennings**, *The Law and the Constitution*², University of London Press, Londra, 1938, p. 132 ss. (dove si evidenzia, tra le altre cose, che il *“sistema di Gabinetto si è sviluppato per impedire al Re di controllare il Parlamento”*: p. 160; traduzione mia). Nella dottrina italiana, v. ad es. **G.U. Rescigno**, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, vol. XVI, Ist. Enc. it., Roma, 1989, p. 20 [il quale, fra l'altro, mette in rilievo che *“il sovrano in Gran Bretagna ha un ruolo politico quasi nullo (che non vuol dire costituzionalmente nullo ...)”*]; **G.E. Vigevani**, *Il Regno Unito*, in **A. Bardusco-F. Furlan-M. Iacometti-C. Martinelli-G.E. Vigevani-M.P. Viviani Schlein**, *Costituzioni comparate*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 3 ss., 18 ss.; nonché **M. Volpi**, *Le forme di governo*, cit., p. 413 ss. (il quale, inoltre, ricorda che – dopo un corposo allargamento del suffragio elettorale, di cui al *Great Reform Act* del 1832 – *“nel 1834 per l'ultima volta il Re ... revoca il Primo Ministro”*). Per i recenti sviluppi del parlamentarismo britannico (che, comunque, non modificano la posizione del Monarca), si rinvia per tutti ad **O. Chessa**, *La fine del modello Westminster*, in *Dir. pubbl.*, 2015, p. 809 ss.

⁽⁷⁰⁾ **G. Silvestri**, *La presidenza Napolitano*, cit., p. 976 s. In ogni evenienza, gli Stati a governo parlamentare classico – monarchici o repubblicani, poco importa – *“sono sistemi che dichiarano la loro paura”*, assegnando *“ad un organo distinto dal governo, dal parlamento e dai giudici ... il compito di intervenire a difesa della unità e continuità dello Stato”* [**G.U. Rescigno**, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in **A. Baldassarre-G. Scaccia** (curr.), *Il Presidente*, cit., p. 84 s.]: qui, specie in assenza di altri meccanismi di razionalizzazione, il necessario rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo - con la conseguente alternativa, in caso di crisi, tra la nomina di un nuovo Esecutivo e lo scioglimento delle Camere - comporta inevitabilmente una *“figura del capo dello Stato distinto dal Governo”*, in funzione di mediazione (**Id.**, *Il Presidente della Repubblica, capo dello Stato*, in *Pol. dir.*, 2010, p. 706 s.).

⁽⁷¹⁾ Invero, come si evince dai lavori preparatori in Assemblea costituente, fin dall'inizio la nostra Costituzione ha previsto un ruolo attivo del Presidente della Repubblica, *“per risolvere ... i problemi inerenti al buon funzionamento della forma di governo ed ai rapporti fra i supremi organi del sistema istituzionale”* (così, **U. De Siervo**, *Significative prassi presidenziali e qualche ardita ricostruzione dottrinale*, in **AA. Vv.**, *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli,

che, ora più ora meno, tende a valorizzare la figura del capo dello Stato rispetto al passato, o comunque a certificarne la “sovraesposizione” politica ⁽⁷²⁾.

A mio parere, in proposito, si deve operare uno spostamento d’accento, idoneo a ricomporre reciprocamente fatto e diritto, in maniera pacifica: la locuzione “monarca repubblicano”, cioè, non va riservata al Presidente della Repubblica francese ma, pur tenendo presente che il semipresidenzialismo conferisce un peso maggiore al capo dello Stato nei confronti di qualsiasi forma di governo parlamentare ⁽⁷³⁾, in tono minore può essere tranquillamente

Torino, 2016, vol. I, p. 834 s., dopo aver rigettato, però, l’ipotesi secondo cui la forma di governo italiana è a tendenza presidenziale o semipresidenziale, ancorché in modo “strisciante”). Sui suddetti lavori preparatori, assieme a **P. Stancati**, *Della “neutralità”*, cit., p. 15 ss., si rinvia per tutti ad **A. Mastropaolo**, *L’enigma presidenziale*, cit., p. 179 ss., il quale – fermo restando che, nel contesto, è congruo rilevare un’ambiguità di fondo – giunge alla conclusione per cui “*la figura del presidente della Repubblica (è) stata disegnata in continuità con l’istituto monarchico*” (p. 219).

⁽⁷²⁾ Per un’interpretazione lata – che si può definire oltranzistica – della funzione presidenziale, attualmente, cfr. anzitutto **O. Chessa**, *Le trasformazioni*, cit., p. 31 s. (secondo cui, in ogni caso, che il nostro capo dello Stato sia un organo di direzione politica costituisce un dato presente “in potenza nel disegno costituzionale originario”), nonché **C. Fusaro**, *Il Presidente della Repubblica fra mito*, cit., p. 52 ss. (dove, in base al testo costituzionale, si accede ad “un’interpretazione dualista della forma di governo” italiana). In maniera più tenue, e con precipuo riguardo agli sviluppi della prassi, v. ad es. **A. Barbera**, *Una risposta alla crisi del sistema politico: uninominale a doppio turno ed elezione diretta del Capo dello Stato?*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 254 ss.; **F. Giuffrè**, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in **Id.-I.A. Nicotra** (curr.), *Il Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 7 ss.; **I.A. Nicotra**, *Il Quirinale e l’inedita declinazione del principio di leale collaborazione istituzionale: l’Italia verso un semipresidenzialismo mite*, *ivi*, p. 40 ss.; **A. Spadaro**, *Dalla crisi istituzionale*, cit., p. 3; **Id.**, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 9/2018, p. 35 ss. In tema, cfr. peraltro **V. Lippolis-G.M. Salerno**, *La presidenza*, cit., p. 263 ss., i quali (se escludono che in Italia si sia verificato uno “slittamento verso il semipresidenzialismo”, nondimeno) riconoscono che “*quello italiano è un sistema parlamentare a tutela presidenziale eventuale e variabile*” (p. 266), non senza aver ricordato che – per converso – un “*fenomeno di atrofizzazione dei poteri del capo dello Stato si è manifestato, ove più ove meno, in tutti i Paesi europei che hanno conservato la monarchia e che in genere ... hanno goduto di condizioni di stabilità politica*” (p. 22). Invece, secondo **A. Morrone**, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 287 ss., nel nostro ordinamento si è bensì assistito progressivamente ad un allargamento delle funzioni del capo dello Stato, ma contro la lettera della Costituzione: un iper-attivismo politico del Presidente della Repubblica, in quest’ottica, discenderebbe dal suo “potere comunicativo” informale, ridondando in una legittimazione politica plebiscitaria che, tuttavia, sarebbe da porsi in collegamento con la qualifica di rappresentante dell’unità nazionale, ex art. 87 co. 1 Cost. (p. 297 ss.). Analogamente, si pronunzia ad es. **M. Gorlani**, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 337 ss., che, comunque, evita di cadere nell’incoerenza appena riportata.

⁽⁷³⁾ In tema, ex multis, v. **P. Avril**, *Le régime politique de la V^e République*, Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Parigi, 1964, spec. p. 321 ss.; **M. Duverger**, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l’esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, p. 269 ss.; **Y. Mény**, *Riforme elettorali e forma di governo in Francia*, in **M. Luciani-M. Volpi** (curr.), *Riforme elettorali*, Laterza, Bari, 1995, p. 321 s. Per la dottrina italiana, sempre ad es., cfr. **G. Azzariti**, *Le forme di governo nel progetto della Commissione bicamerale e nelle Costituzioni europee*, in *Foro it.*, 1998, V, c. 184 ss.; **L. Elia**, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970,

impiegata anche dalle nostre parti ⁽⁷⁴⁾. E non con intenti polemici, o per giudicare singole fasi - assertivamente anomale, se del caso *extra ordinem* - di un mandato presidenziale, oppure assegnando le note dell'eccezionalità ad un'intera Presidenza della Repubblica ⁽⁷⁵⁾. Si verte, per contro, su di un assetto normale (nella sua eventuale... straordinarietà).

Avverso questa mia ipotesi ricostruttiva, l'obiezione più calzante è quella - svolta *ante litteram* - per cui non sarebbe possibile equiparare i poteri del Presidente di una Repubblica a quelli di un Monarca, "per quanto «essiccate» possano essere le ... prerogative" di quest'ultimo: difatti, il primo non ha una legittimazione di ordine superiore (*id est*, fondata sul "sangue" nonché, regolarmente, per diritto naturale divino), diversa da quella detenuta dal Parlamento e dal Governo, fondandosi parimenti sulla volontà popolare ⁽⁷⁶⁾. Ciononostante, ivi, si asserisce che la figura del nostro capo dello Stato "è innervata ... da un collegamento più diretto con la Costituzione e anche da un robusto collegamento con ... le correnti più profonde della società civile", ai sensi dell'art. 87 co. 1 Cost., ancorché essa poggi su una legittimazione di tipo democratico ⁽⁷⁷⁾.

Ma, a ben vedere, qui il punto decisivo fuoriesce proprio dalla proposizione concessiva: in un *humus* democratico-rappresentativo, a fronte dell'ereditarietà della carica, il principio di sovranità popolare costituisce un fattore ostativo a che il *surplus* di legittimazione del capo dello Stato, di categoria istituzional-carismatica, possa sfociare in "forza politica effettiva" ⁽⁷⁸⁾.

p. 666 ss. **C. Martinelli**, *La Francia*, in **A. Bardusco-F. Furlan-M. Iacometti-C. Martinelli-G.E. Vigevani-M.P. Viviani Schlein**, *Costituzioni comparate*, cit., p. 156 ss.; **M. Volpi**, *Le forme di governo*, cit., p. 449 ss.

⁽⁷⁴⁾ In quest'ottica, oltre a **L. Paladin**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 237 s., v. ad es. **M. Tebaldi**, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 63, secondo il quale, benché non abbia accolto nelle sue implicazioni generali "il modello dualista della monarchia costituzionale sabauda", il testo della Costituzione italiana riprende tale schema "in alcuni articoli significativi", specialmente per quanto riguarda "quei rilevantissimi poteri di nomina e di scioglimento anticipato delle camere". Dunque, pur dinanzi ad una trasformazione estrema del "corpo politico" (che non è più, di sicuro, il *corpus mysticum* del Sovrano), da noi - in un certo qual modo - continua ad imperversare un *rex qui numquam moritur* [à la **E.H. Kantorowicz**, *I due corpi del Re* (1957), trad. it. G. Rizzoni con introduzione a cura di A. Boureau, Einaudi, Torino, 1989, p. 271]: ciò, ovviamente, al netto delle oltremodo rilevanti differenze tra Corona e Presidenza della Repubblica. *Contra*, cfr. ad es. **U. Allegretti**, *Forme costituzionali*, cit., p. 21, per cui la cifra della carica presidenziale "non è quella politica delle funzioni regie seppure esercitate in regime costituzionale parlamentare, ma quella di un garante del buon funzionamento del contesto istituzionale e sociale affinché si mantenga e si sviluppi secondo le caratteristiche dello stato costituzionale".

⁽⁷⁵⁾ Il riferimento, in quest'ultimo caso, è rivolto specialmente alla Presidenza Napolitano il cui titolare, soprattutto a partire dall'inedito rinnovo del mandato, è stato infatti chiamato - non solo giornalmisticamente - un "Re repubblicano": v., ad es., **G. Scaccia**, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 2013, p. 106.

⁽⁷⁶⁾ **M. Luciani**, *Le prestazioni di unità nella presidenza Napolitano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 987.

⁽⁷⁷⁾ *Ibidem*.

Infatti, in tutte le monarchie parlamentari contemporanee il Re, accantonando i poteri riconosciutigli in astratto, sotto il profilo sostanziale conserva bensì la funzione di simbolo della rispettiva Nazione, ma esercita solamente una determinata “influenza”, nella conduzione degli affari di Stato ⁽⁷⁹⁾.

⁽⁷⁸⁾ Nel testo, variandone la portata, si utilizza una riflessione di **G. Scaccia**, *Il Presidente della Repubblica tra evoluzione e trasformazione*, Mucchi, Modena, 2015, p. 50 s. (la cui prospettiva è stata menzionata *supra*, nei pressi della nota 74).

⁽⁷⁹⁾ Così, ad es., **G. Cassandro**, voce *Monarchia*, in *Enc. dir.*, vol. XXVI, Giuffrè, Milano, 1976, p. 740 s. Orbene, quello di influenza è un concetto un po' vago, designando “*in generale e senza ulteriori attributi la trasmissione di prestazioni produttive*” [**N. Luhmann**, *Macht* (1975), trad. it. di R. Schmidt e D. Zolo - col titolo di *Potere e complessità sociale* - con saggio introduttivo a cura del secondo, il Saggiatore, Milano, 1979, p. 86], vale a dire una generica “*induzione al cambiamento*” (**J.G. March**, *An Introduction to the Theory and Measurement of Influence*, in *American Political Science Review*, 1955, p. 434 ss.; traduzione di chi scrive), ovvero – più diffusamente – qualunque “*abilità di ottenere dagli altri di agire, pensare, o sentirsi come si vuole*” (**E.C. Banfield**, *Political Influence*, The Free Press of Glencoe, Glencoe, 1961, p. 3; traduzione mia). E, nel senso più ristretto possibile, l'influenza si esercita spendendo qualsiasi qualità che sia riconosciuta di tipo superiore, in maniera incontrastata (sul punto, cfr. ad es. **L. Gallino**, voce *Potere*, in *L'Universale. Filosofia*, vol. II, Garzanti, Milano, 2003, p. 886). Pertanto, essa non viene mai esplicitata in forma di comando, consistendo “*le sue forme caratteristiche ... nel persuadere, nel suggerire, e perfino nell'insinuare*”; però, quale “*tipo di potere indiretto e non strutturato*”, essa incide largamente pure sul potere politico *stricto sensu* [**C.J. Friedrich**, *L'uomo, la comunità, l'ordine politico* (1963), trad. it. di G. Catalini con introduzione a cura di S. Ventura, il Mulino, Bologna, 2002, risp. pp. 127, 131 s.]. Anzi, in base ad una certa concezione, il potere stesso - specialmente se di segno politico - coinciderebbe con “*la capacità di influenzare gli altri*” [così, **D. Easton**, *Il sistema politico* (1960), trad. it. con introduzione a cura di P. Maranini, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, p. 103, cui *adde* – ad es. - **M.F. Rogers**, *Instrumental and Infra-Resources: The Bases of Power*, in *American Journal of Sociology*, 1976, p. 1428, per cui il “potere è l'abilità, che deriva dal requisito delle risorse, per influenzare” (traduzione di chi scrive)]. Secondo un altro orientamento, invece, mentre il potere socio-politico consisterebbe in un’“*abilità potenziale*”, per converso l'influenza sarebbe “*l'esercizio del potere che conduce ad un cambiamento nel sistema sociale*” (**T.N. Clark**, *Community Power and Policy Outputs*, Sage, Beverly Hills-Londra, 1973, p. 27; traduzione mia). Ma, opinando in tal guisa, si formulano ipotesi che non circoscrivono le due figure, neanche in modo approssimativo. Ciò posto, preferisco correre il rischio di “confondere le acque”, accettando la tesi per cui l'influenza in senso stretto è una forma di potere [in questa direzione, v. peraltro **G. Katona**, *L'analisi psicologica del comportamento economico* (1951), trad. it. con prefazione a cura di P. Luzzatto Fegiz, Etas Kompass, Milano, 1964, p. 344]. In contrasto con tale indirizzo, infatti, si è soliti affermare (in maniera ancor meno plausibile): o che addirittura il suggerimento può diventare una fonte di potere, laddove non “*tutti i tipi d'influenza riflett(erebbero) il potere d'imporsi sugli altri*” [**P.M. Blau**, *Exchange and power in social life*² (1986), III rist., Transaction Publishers, New Brunswick, 1992, p. 141 (traduzione di chi scrive)]; o, in via reciproca, che il potere sarebbe una specie di influenza [cfr., ad es., **J.R.P. French jr.**, *A Formal Theory of Social Power*, in *Psychological Review*, 1956, p. 181, nonché **H.D. Lasswell-A. Kaplan**, *Potere e società* (1950), trad. it. con introduzione a cura di M. Stoppino, il Mulino, Bologna, 1997, p. 119] e, eventualmente, una forma oltremodo significativa di questa [come ritiene, del pari ad es., **S. Lukes**, *Il potere*² (2002), trad. it. a cura di O. Janni, Vita e Pensiero, Milano, 2007, p. 67]; oppure, secondo una terza variante, che l'influenza “*non coincide(rebbe) con l'esercizio del potere*”, pur essendovi “*strettamente correlata*” (**L. Infantino**, *Potere*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013, p. 69). In definitiva, mi sembra convincente l'idea che l'influenza sia un “*potere blando*” (**V. Mura**, *Categorie della politica*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 130), dato che - all'interno di una comunità socio-politica - si possono instaurare rapporti di subordinazione anche *lato sensu*, tramite “*la forza di volontà, la persuasione*”

Una volta (pre-)legittimato democraticamente, attraverso l'elezione di "secondo grado" ex art. 83 Cost., non vi sono allora più impedimenti a che il Presidente della Repubblica, alla bisogna, eserciti dei poteri atti a preservare la continuità e l'unità dello Stato: quelle stesse potestà che, nei tempi passati, erano *naturaliter* valutate i "caratteri essenziali" dell'istituzione monarchica⁽⁸⁰⁾.

È una novazione, in radice, della fonte di legittimità del capo dello Stato che, nondimeno, non ne cambia le prerogative di vecchio stampo, rinforzandone piuttosto i presupposti, allorché il mondo politico-istituzionale versi in una condizione emergenziale⁽⁸¹⁾: in contingenze di tal fatta, subentra egualmente un organo monocratico, che è posto del pari alla sommità dell'ordinamento, a mo' di *deus ex machina*⁽⁸²⁾.

attraverso l'atteggiamento, la logica, l'argomentazione, oppure la conversione, il convincimento con il ragionamento, il terrore, la manipolazione, l'inganno [J. Hillman, *Il potere* (1995), trad. it. a cura di P. Donfrancesco, Rizzoli, Milano, 2002, p. 118]. *Contra*, recisamente, si esprime M. Weber, *Economia e società* (1922), trad. it. in 2 voll. con introduzione a cura di P. Rossi, Il ed., Edizioni di Comunità, Milano, 1968, vol. I, p. 207, per il quale il potere non corrisponderebbe a "qualsiasi possibilità di esercitare «potenza» e «influenza» su altri uomini". Nondimeno, in via dirimente, gli è che "gli stessi termini, 'potere', 'controllo', 'autorità' e 'influenza' appaiono nelle rispettive definizioni" (S. Clegg, *Power, Rule and Domination*, Routledge & Kegan Paul, Londra-Henley-Boston, 1975, p. 2; traduzione mia): e, siccome questa è una necessità sotto il profilo esplicativo, un motivo strutturale dovrà pur esserci. Tanto premesso, ai fini di cui si discute, la nozione di influenza può designare la capacità di condizionare le decisioni delle autorità politiche attive (in termini, seppure in un'ottica "dal basso", si pronunzia ad es. W.A. Gamson, *Power and Discontent*, The Dorsey Press, Homewood, 1968, spec. p. 59 ss.): *auctoritas* del capo di un qualsiasi Stato parlamentare, contro *potestas* del relativo sottosistema Governo-Parlamento, se si vuole.

⁽⁸⁰⁾ A(Iberto). Morelli, *Il re*, Zanichelli, Bologna, 1899, p. 71. D'altra parte, nella pubblicistica reazionaria a cavallo tra '800 e '900, la monarchia era reputata un "regime di ordine" [C. Maurras, *La monarchia* (1909), trad. it. con saggio introduttivo a cura di F. Perfetti, G. Volpe, Roma, 1970, p. 84], seguendo un *topos* antichissimo: ad es., lo stesso Dante, *De Monarchia* (1312-'13), trad. it. di M. Ficino in *Id.*, *La vita nova, De vulgari eloquio, De Monarchia, Quaestio de aqua et terra*, trad. it. con testo latino a fronte con note ed illustrazioni a cura di P. Fraticelli, IX rist., Barbera, Firenze, 1912, libro I, § 17, p. 311 ss., ribadisce che, se ogni "concordia dipende da unità, la quale è nelle volontà", "una volontà non può essere se non sia uno principe di tutti".

⁽⁸¹⁾ Con il che, a scanso di fraintendimenti, non si vuole affatto accedere alla tesi secondo cui, in fondo, "il principio della sovranità del popolo e il principio del diritto divino dei re sono una sola cosa", convertendosi entrambi "nel principio dell'onnipotenza sociale", in contrapposizione frontale con il dispotismo teocratico [J. Donoso Cortès, *Lezioni di diritto politico* (1836-'37), trad. it. con prefazione a cura di M. Milli, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2007, lez. V, p. 80]. Casomai, rapidamente, vale la pena di aggiungere che in ciò vi è senz'altro del vero, ma si occultano una teoria di differenze, fra cui quella principale: in democrazia, eventualmente, l'uomo può farsi Dio; in un ordine monarchico, temperato *ab externo* da un fattore confessionale, assolutamente no.

⁽⁸²⁾ Al riguardo, tra l'altro, non sono per niente peregrine le considerazioni (da mutarsi, comunque, *cum grano salis*) di L.-G.-A. de Bonald, *Saggio analitico sulle leggi naturali dell'ordine sociale ossia del potere, del ministro e del suddito nella società*² (1827), trad. it. a cura di A. Leclerc, Biblioteca cattolica, Napoli, 1827, p. 58, là dove afferma che l'"unità fisica del potere è evidente nella monarchia, poiché monarchia altro non vuol dire che unità di potere".

All'uopo, vengono in mente alcune parole di Carl Schmitt, quando sostiene che tutti “*i concetti più pregnanti della moderna dottrina dello Stato sono concetti teologici secolarizzati*” e, in special modo, che lo “*stato di eccezione ha per la giurisprudenza un significato analogo al miracolo per la teologia*”⁽⁸³⁾. Del resto, la qualifica di custode della Costituzione – attribuita al Presidente della Repubblica, quasi all'unanimità – deriva anch'essa dalla teorica schmittiana⁽⁸⁴⁾.

Insomma, tirando le fila del discorso, si può concludere che in circostanze eccezionali, e particolarmente davanti a crisi governative, il capo dello Stato si trasforma prodigiosamente in un Sovrano-persona fisica, secondo cadenze e modalità che richiamano quelle di una monarchia parlamentare alle sue origini (non già un assolutismo d'*Ancien Régime*)⁽⁸⁵⁾: invero, questa trasfigurazione ha l'unico obiettivo di proteggere, con strumenti legalmente previsti, il medesimo ordinamento di cui la Presidenza della Repubblica, non a caso, rappresenta l'organo più elevato.

Né, in tutto questo, si annida una contraddizione in termini poiché, per quanto possa essere improntata a democrazia, una costituzione non è essa

⁽⁸³⁾ **C. Schmitt**, *Teologia politica* (1922), in **Id.**, *Le categorie del 'politico'*, raccolta di saggi a cura di G. Miglio e P. Schiera (con presentazione del primo), il Mulino, Bologna, 1972, p. 61. Ora, nell'era moderna, “è certamente scemato l'uso del concetto di miracolo, perché Dio, da assoluto che prima era concepito, è disceso ad una sorta di Dio costituzionale, che tiene fede alle leggi da lui octroyées” [**B. Croce**, *Libro dei pensieri* (1927), in **Id.**, *Dal libro dei pensieri*, raccolta di scritti a cura di G. Galasso, Adelphi, Milano, 2002, p. 46]. Ma, per quel che ci occupa, viene analogamente in risalto un “portento” limitato, in duplice senso: in primo luogo, il vincolo è di carattere formale (non già formalistico), discendendo da disposizioni scritte, di diritto positivo; *in secundis*, l'*opus* “salvifico” è volto unicamente a ristabilire il corretto funzionamento del sistema parlamentare, giammai a rinnegarne l'esistenza. Sicché, il parallelismo da me abbozzato deve essere ricondotto nei corretti binari: di sicuro, non si può ritenere che il nostro capo dello Stato possa esercitare quella “*dittatura commissaria*” di cui, con riferimento al potere di ordinanza presidenziale ai sensi dell'art. 48 co. 2 RV, ragiona una volta di più **C. Schmitt**, *La dittatura* (1964), trad. it. a cura di B. Liverani, Laterza, Bari, 1975, *passim* (dove la differenza con la “*dittatura sovrana*”, al dunque, è molto sfuggente *quoad essentiam*, appuntandosi su un criterio teleologico che, in pratica, si rivela quantomai nominalistico).

⁽⁸⁴⁾ Infatti, v. *supra*, § 2, nota 13.

⁽⁸⁵⁾ Tuttavia, a prescindere dalla sua probabile controfattualità, perfino in tale frangente l'onnipotenza del Sovrano deve essere ridimensionata, in una certa misura: l'individuo che incarna l'assolutismo, sebbene *legibus solutus*, può considerarsi ancorato alla forma di Stato imperante, soggiacendo proprio a quella *Grundnorm* che lo indica onnipotente: sennò, ci si imbatte nella contraddizione logica del c.d. paradosso dell'onnipotenza, per cui “è Dio capace di creare una pietra così pesante da non essere capace di sollevarla?” [**A. Ross**, *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» nel diritto costituzionale* (1969), trad. it. di R. Guastini e P. Pollastro in **Id.**, *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, raccolta di scritti con saggi introduttivi a cura di A. Febbrajo e R. Guastini, il Mulino, Bologna, 1982, p. 229]. Ad ogni buon conto, già nella monarchia costituzionale, prima ancora che in quella parlamentare, la “costituzione pone le leggi fondamentali”, innanzitutto, “sotto la protezione del re”; e, se la costituzione è null'altro che “*l'insieme delle leggi fondamentali*”, “*il re non può toccare queste leggi*”, dovendo al contrario conservarle o – semmai – ripristinarle “come l'arca dell'alleanza” [**J. de Maistre**, *Considerazioni sulla Francia* (1797), trad. it. con introduzione a cura di M. Boffa, Editori Riuniti, Roma, 1985, p. 64 s.].

stessa un fatto democratico ⁽⁸⁶⁾. E, comunque, l'elezione parlamentare del capo dello Stato italiano è un classico esempio di democrazia rappresentativa, in un sistema costituzionale che non è di certo un *unicum* in Occidente, anche con riferimento ai rapporti di governo nel complesso.

4. Conclusioni sul caso in esame, in rapporto all'appartenenza del nostro Paese all'Unione Economica e Monetaria europea, nonché all'esigenza di tutela del risparmio.

Ciò posto, si tratta di verificare se, nella specie, il Presidente Mattarella abbia debordato dai limiti costituzionalmente fissati, nel rifiutare la nomina al M.E.F. del Prof. Savona.

In tale ambito, conviene sgomberare subito il campo da una impostazione che, a mio parere, non ha ragion d'essere: siccome la nostra forma di governo non è affatto dualistica, la suddetta scelta deve essere ponderata alla luce dei motivi addotti in via di giustificazione, senza che sia possibile accettarla *sic et simpliciter*, come un'opzione rientrante nella piena disponibilità del capo dello Stato ⁽⁸⁷⁾. Infatti, per quanto ampia possa essere la discrezionalità presidenziale nel risolvere le crisi governative, non la si potrà mai equiparare ad una situazione di libertà, sia pur nella versione ristretta al suo significato giuridico.

Pertanto, tenendo ferme le precedenti conclusioni, in astratto si dovrebbe vedere se la nomina di un Ministro "anti-Euro" sia contraria al sistema costituzionale: a) in sé e per sé; oppure, b), quando tale esponente governativo debba adempiere una serie di obblighi, verso l'Unione Economica e Monetaria-U.E.M. europea (e quindi, principalmente, proprio nel caso in cui venga in rilievo il Ministro dell'Economia e delle Finanze); ovvero, b) + c), qualora alla precedente condizione si affianchi una congiuntura economico-finanziaria poco favorevole, tale da implicare il pericolo di instabilità dello Stato, mettendo altresì a rischio il risparmio dei cittadini.

Però, in concreto, si può escludere l'ipotesi *sub a)*. *In primis*, perché nella cit. nota quirinalizia del 27 maggio 2018 si affronta il problema da differente angolazione, lamentando soltanto che, mentre l'"adesione all'Euro è una scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani", "si tratta di un tema che non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale" ⁽⁸⁸⁾. Una motivazione un po' debole, ove isolatamente

⁽⁸⁶⁾ In merito, mi permetto di rinviare al mio *Libertà, Potere, Costituzione*, Aracne, Roma, 2012, spec. p. 154 ss.

⁽⁸⁷⁾ *Contra*, cfr. invece **O. Chessa**, *Nomina del primo ministro e nomina dei ministri: quali sono le differenze?*, in www.lacostituzione.info, 27 maggio 2018, p. 2 (la cui posizione è stata ricordata *supra*, § 3, nota 71), per il quale, ai sensi dell'art. 92 co. 2 Cost., "quando si tratta di scegliere il primo ministro, il Capo dello Stato deve «scendere a patti» con la maggioranza parlamentare e recepire il nome che questa indica; ma quando si tratta di scegliere i singoli ministri, la maggioranza parlamentare (per il tramite del primo ministro incaricato) deve «scendere a patti» col Capo dello Stato e accettare l'idea (nonché la regola costituzionale) secondo cui pure il consenso di quest'ultimo è ugualmente necessario". Il che sarebbe decisivo, di per sé, ancorché "la Costituzione non prescriv(a) l'euro" [*Id.*, *Il (presunto) veto presidenziale sul ministro dell'economia è legittimo?*, *ivi*, 23 maggio 2018, p. 1].

⁽⁸⁸⁾ ...come già ricordato *supra*, § 1, nei pressi della nota 7.

presa ⁽⁸⁹⁾, che comunque viene superata dal fatto che – in seguito – è stata accettata l'investitura del Prof. Savona quale Ministro per gli Affari europei: segno tangibile, e oltremodo lampante, che quello in discussione non poteva essere un ostacolo insormontabile.

Dunque, ci si può limitare ad appurare se davvero l'appartenenza all'Eurogruppo e/o il mantenimento delle condizioni di stabilità economico-finanziaria corrispondano “*ad elementi coessenziali del patto costituzionale e di unità nazionale*” ⁽⁹⁰⁾.

Nell'immediatezza dell'accaduto, accanto ad un indirizzo dubitativo ⁽⁹¹⁾, vi sono state opinioni di stampo contrario secondo cui, mentre appare incensurabile una sua opera di influenza sui vari incarichi ministeriali ⁽⁹²⁾, il Presidente della Repubblica non potrebbe opporre “*ragioni di linea politica che attengono in realtà all'indirizzo dell'intero Governo*”, come di contro sarebbe

⁽⁸⁹⁾ Difatti, a non voler contare che – notoriamente – i programmi elettorali sia del M5S sia della Lega contenevano più di un'allusione ad una “crociata anti-Euro” (anche se erano abbastanza ambigui sull'appartenenza dell'Italia all'U.E.), ragionando in quei termini il Presidente Mattarella sembrerebbe aver operato come se la nostra rappresentanza politica prevedesse il mandato imperativo e non, all'opposto, il relativo divieto ex art. 67 Cost. Ma, tant'è... Comunque, in argomento – se del caso – v. il mio *La democrazia rappresentativa nella Costituzione italiana*, in **G.P. Calabrò-P.B. Helzel** (curr.), *Autorità e rappresentanza*, E.S.C., Rende, 2011, part. pp. 143 ss., 179 ss., ed ivi ampia bibliografia.

⁽⁹⁰⁾ Così, **A. D'Aloia**, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso 'Savona'*, in *Osservatorio cost.*, n. 2/2018, p. 4. Nello stesso senso, ad es., si schierano **E. Cheli**, *Natura giuridica*, cit., p. 673 (il cui pensiero, in merito, è stato riportato *supra*, § 2, nel corso della nota 57); **A. Spadaro**, *Dalla crisi istituzionale*, cit., p. 6, per il quale la condotta del capo dello Stato ha avuto “*solide basi giuridico-costituzionali*”, all'uopo elencando, oltre all'“*art. 2 (vincoli di solidarietà), ... l'art. 47 (tutela del risparmio), gli artt. 11 e 117, l c. (rispetto degli obblighi internazionali e dei vincoli comunitari), gli artt. 81 e 119 (equilibrio di bilancio e vincoli economico-finanziari derivanti dall'adesione all'UE)*”. Su quest'ultima linea, si ritrova inoltre **L. Ferraro**, *La nomina del Ministro Savona e le “accuse” al Presidente Mattarella*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 9/2018, p. 4 ss.

⁽⁹¹⁾ In questa direzione, insieme a **L. Trucco**, *La “non nomina” di un ministro nell'epoca dei social*, in *www.lacostituzione.info*, 10 giugno 2018, p. 2, cfr. ad es. **S. Curreri**, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, *ivi*, 29 maggio 2018, p. 2, per il quale “*non era quella della nomina dei ministri la sede in cui il Presidente della Repubblica doveva intervenire*”, per quanto “*un radicale mutamento d'indirizzo politico riguardo alle scelte di politica economica e al rapporto con l'U.E. sia almeno sinora nell'ambito delle scelte costituzionalmente compatibili*”; ciò, poi, senza nulla togliere “*alla fondatezza costituzionale degli argomenti da lui invocati nell'esercizio del suo ruolo di garante massimo della Costituzione: l'adesione all'Unione europea (art. 11 Cost.), il rispetto degli impegni internazionali e europei (artt. 80 e 117 Cost.), la tutela del risparmio (art. 47 Cost.). Presto o tardi questi limiti sarebbero stati opposti, ... in occasioni più specifiche, consentendo al Presidente di meglio svolgere il suo pensiero: il rinvio motivato alle Camere delle leggi approvate (art. 74 Cost.), il diniego della sua firma sui disegni di legge e gli atti del governo (art. 87 Cost.)*”. Francamente, simili notazioni non sono appropriate: *ceteris paribus*, dinanzi agli stessi impedimenti costituzionali, perché si dovrebbe rimandare un veto confinandolo a singole questioni, anziché porlo preventivamente con una valenza di carattere generale, nonché di ordine monitorio per tutto l'avvenire?

⁽⁹²⁾ Dopo quel che si è detto sinora, per vero, ciò non dovrebbe destare alcuna perplessità.

occorso nella fattispecie, proprio con riferimento alla partecipazione dell'Italia all'U.E.M. ⁽⁹³⁾.

Tale ragionamento, sotto un profilo teorico-astratto, appare del tutto corretto. Però, potrebbe non essere applicabile nella specie, se si accede alla concezione per la quale il nostro ordinamento annovererebbe, fra i suoi "principi supremi" ex art. 139 Cost., non soltanto il processo di integrazione europea, ma pure il relativo sistema di moneta unica: questo, "almeno per 19 Paesi su 27", costituirebbe un "fattore decisamente determinante" della medesima integrazione ⁽⁹⁴⁾. Infatti, un indirizzo politico che abbia di mira finanche la riforma dei capisaldi del sistema è bensì legittimo, ma non quando fronteggi in modo ostile limiti alla revisione costituzionale, provando a superarli (di tralice o, addirittura, espressamente).

Ora, la problematica appena evocata è di difficile soluzione, ove considerata nella sua massima ampiezza. Anzitutto, *a priori*, bisognerebbe stabilire se la teorica dei principi supremi abbia una sua validità, almeno per quanto concerne l'ordinamento italiano. A tal proposito, in passato, mi sono pronunciato negativamente a più riprese, contestando la giuridica fattibilità di un'esegesi estensivo-distorsiva dell'art. 139 Cost. anche per via sistematica e, cioè, sfruttandone il combinato disposto con il precedente art. 1. In realtà, nell'escludere la "forma repubblicana" quale possibile oggetto di un'attività di riforma, all'art. 139 ult. cit. si intende soltanto "pietrificare" il responso del referendum istituzionale in data 2 giugno 1946, previo riconoscimento - tanto implicito, quanto prodromico - del principio di sovranità popolare. L'Assemblea costituente, così facendo, si è appoggiata all'unico criterio veramente discrezionale fra monarchia e repubblica: il requisito dell'elettività e temporaneità del capo dello Stato ⁽⁹⁵⁾.

⁽⁹³⁾ V. Onida, *In regime parlamentare la scelta dei Ministri fa parte dell'indirizzo politico del nuovo Governo*, in *Quad. cost.*, 2018, p. 676. In senso analogo, v. ad es. A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi*, cit., p. 5 ss.

⁽⁹⁴⁾ A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale*, cit., p. 7.

⁽⁹⁵⁾ Cfr., in prima battuta, il mio *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano*, Cedam, Padova, 2002, p. 29 ss. In estrema sintesi, il punto è che, in regime di diritto costituzionale scritto, la "materia costituzionale" è quella "regolata dalla costituzione formale" (V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*², vol. I, Cedam, Padova, 1970, p. 90), riflettendo "una valutazione del costituente storico, o comunque un'oggettiva determinazione, su ciò che in un dato ordinamento ha, formalmente, valore costituzionale" [così, seguendo altresì H. Heller, *Dottrina dello Stato* (1934), trad. it. a cura di U. Pomarici, E.S.I., Napoli, 1988, p. 423, G.G. Florida, "Costituzione": il nome e le cose, in P. Comanducci-R. Guastini (curr.), *Analisi e diritto - 1994*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 140]. Ove non vi sia una precisa disposizione *ad hoc*, il riconoscimento dei cc.dd. principi supremi, in seno ad una costituzione scritta, integra quindi un arbitrio interpretativo, che entro certi limiti - semmai - può essere provvisoriamente legittimato, alla stregua del principio di effettività. È in una prospettiva di razionalizzazione *ex post*, pertanto, che si colloca tutto quanto ulteriormente dedotto nel suddetto *I limiti*, cit., *passim*, come ho in seguito precisato - per tuziorismo - in *Una rilettura dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 894 ss., e *Ci sono limiti alla revisione costituzionale?*, in AA. Vv., *Studi in onore di G. Ferrara*, vol. III, Giappichelli, Torino, 2005, p. 108 ss. In merito, da ultimo, v. ad es. F. Pedrini, *La sovranità "limitata" di bilancio come principio supremo. Primi appunti sue due concetti ambigui a margine della recente giurisprudenza costituzionale*

Non calcolando che, quantunque per vie traverse, ciò avvalorata la bontà della mia ricostruzione sulla figura del Presidente della Repubblica in Italia, gli è che all'interno di una simile prospettiva, evidentemente, la tematica in analisi è destinata a dissolversi, in maniera riduzionistica. Tuttavia, *pro tempore*, da noi i principi supremi "esistono", non potendosi ignorare (finché valgono) le risultanze dell'approccio interpretativo intrapreso dagli attori principali del sistema cui, naturalmente, appartiene il giudice delle leggi ⁽⁹⁶⁾. Ebbene, non è un mistero per nessuno che la nostra Corte costituzionale si sia disposta a vantaggio della rappresentazione criticata, con un filone giurisprudenziale abbastanza corposo e inaugurato, ormai, da non poco tempo ⁽⁹⁷⁾.

Ma, ammesso in generale che si debba fare i conti con i suddetti principi supremi, nel caso in esame una preoccupazione di tal fatta si rivela alquanto infondata: l'adesione all'Euro, infatti, non è assolutamente necessaria per appartenere all'U.E. Ne consegue che lo scenario dell'"*Italexit*", in relazione all'U.E.M., non avrebbe dovuto suffragare l'atteggiamento presidenziale, *in parte qua*.

Anzi, a ben vedere, per coonestare il veto del Presidente non sarebbe bastata, direttamente, nemmeno un'eventuale incognita sull'uscita dell'Italia dall'U.E.: sempre in via concessiva, casomai, i principi supremi sono solo quelli fissati dal Costituente, fin dall'inizio. Dunque, tra siffatti principi non può rientrare quanto stabilito all'art. 117 co. 1 Cost. nella sua formulazione vigente, che è stata introdotta in forza della l. cost. n. 3/2001, nel contesto della revisione del Titolo V, Parte II, della stessa *Lex legum*.

Quindi, tralasciando la circostanza - a questo punto, ininfluenza - che il predetto co. 1 custodisce i vincoli comunitari stringenti e non il sistema facoltativo della moneta unica, nel frangente verrebbe tutt'al più in evidenza l'art. 11 Cost.: un enunciato normativo che, in teoria, non contempla affatto l'organismo sovranazionale europeo ma che, per mezzo di un'autentica "acrobazia esegetica", è stato guidato a ricomprenderlo, diventando progressivamente una "*disposizione chewing-gum*" ⁽⁹⁸⁾.

Non senza ulteriori sforzi, poi, si può dimenticare pure questo. Nondimeno, quasi incredibilmente, il risultato finale si rivela lo stesso: infatti, *de residuo*, una "*exit-strategy*" dall'U.E. rimane legittimamente possibile, previa apposita riforma

tedesca, in **A. Pérez Miras-G.M. Teruel Lozano-E.C. Raffiotta** (curr.), *Sfide del costituzionalismo di fronte al processo di integrazione europea*, Edit.um, Murcia, 2015, p. 203, per il quale i principi supremi rappresentano una base di "*operazioni argomentative ... ampiamente indeterminata, generica e «defettibile» (susceptibile, cioè, di eccezioni non specificate)*".

⁽⁹⁶⁾ Il che, ad integrazione di quanto sottolineato *supra* (§ 2, alla fine della nota 19), può sostenersi conservando un'ottica giuspositivistica, dato che la giurisprudenza integra il diritto obiettivo anche negli ordinamenti europeo-continentali, seppur in via di fatto e, talvolta a livello nominale, in costanza del medesimo sistema. In altre parole, il formalismo - rettamente inteso - va coniugato col realismo, e viceversa.

⁽⁹⁷⁾ ...vale a dire, perlomeno, a partire dalla sent. n. 1146/1988, § 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁽⁹⁸⁾ Così, letteralmente, **L. Condorelli**, *Il caso Simmenthal e il primato del diritto comunitario: due Corti a confronto*, in *Giur. cost.*, 1978, I, p. 671. In tema, *funditus* (anche sotto il profilo bibliografico), si rinvia ancora una volta al mio *Consuetudine e diritto*, cit., p. 271 ss.

del sopracit. art. 117 co. 1 ⁽⁹⁹⁾, visto che il principio internazionalista, ricavabile anche dall'art. 10 co. 1 Cost., non prevede un irrevocabile "assoggettamento" dello Stato ai trattati internazionali vigenti ⁽¹⁰⁰⁾. Per quel che riguarda l'art. 11 Cost., a spingere irrefutabilmente in tale direzione è che qui si impiega il verbo consentire, in rapporto alle "limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni".

Tutto sommato, in base a quanto osservato sino a questo momento, il veto del Presidente Mattarella rimane privo di solide giustificazioni, dal punto di vista giuridico-costituzionale. Tuttavia, non si sono ancora vagliate tutte le argomentazioni fornite allo scopo: difatti, nella nota del 27 maggio 2018 più volte menzionata, si afferma altresì che *"l'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi sociali. // Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. // Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti*

⁽⁹⁹⁾ In tal senso, cfr. ad es. **B. Caravita**, *Brexit*, cit., p. 9, nonché **A(lessandro). Morelli**, *È possibile svolgere un referendum d'indirizzo sulla permanenza dell'Italia nell'Unione europea?*, in *Osservatorio cost.*, n. 2/2016, p. 5 (il quale, peraltro, sostiene che, "nell'ipotesi in cui l'Unione non risultasse più un'organizzazione funzionale al perseguimento dei ... valori" garantiti dall'art. 11 Cost., lo Stato italiano "avrebbe non già la possibilità ma addirittura il dovere di recedere" dalla stessa U.E.: p. 9).

⁽¹⁰⁰⁾ **V. Baldini**, *Il veto assoluto alla nomina di un ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego della Costituzione?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2018, p. 7. Analogamente, ad es., v. ancora **A. Ruggeri**, *Anomalie di una crisi*, cit., p. 5 s., il quale deduce che "ad ogni Paese membro è comunque riconosciuto il diritto di recesso dall'Unione", altrimenti bisognerebbe "ammettere che la sovranità dello Stato non già (o non più) vada esclusivamente soggetta a «limitazioni» – come è scritto nell'art. 11 – bensì sia ormai da considerare definitivamente ceduta a beneficio dell'Unione" medesima. Più radicalmente, proseguendo lungo questa traccia, si è detto che - attraverso la presa di posizione in commento - il Presidente Mattarella ha voluto esprimere "una precisa linea politica tesa alla garanzia del rispetto dei valori economico-finanziari imposti dall'Unione (ma non soltanto) a scapito della realizzazione del Disegno del Costituente": in termini, pur ritenendo in linea di principio legittima un'ingerenza presidenziale sulla scelta di un Ministro, cfr. ad es. **R. Manfredi**, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Osservatorio cost.*, n. 2/2018, p. 4, il quale afferma inoltre che, arrogandosi il ruolo di "garante della stabilità economico-finanziaria internazionale", si "modifica la legittimazione dell'organo, inserendo in una matrice democratica derivante dall'elezione da parte del Parlamento un elemento trascendentale, proprio dell'autorità monarchica, ancorato al suo legame con i poteri del credito, della finanza e dell'economia" (p. 5). Dato il tenore complessivo del presente scritto, è oltremodo opportuno dissentire, su quest'ultimo punto: spessissimo, la monarchia si fonda anche, se non soprattutto, su di una legittimazione trascendente; però, soltanto in senso figurato può parlarsi del denaro e/o del mercato come (attributi della) divinità. E che dietro al potere, sia politico sia religioso, vi sia sistematicamente la potenza economica, specie ove quest'ultima non abbia le possibilità di occupare immediatamente il campo, integra un altro ordine di considerazioni che, ai fini che qui interessano, si può ignorare in tutta tranquillità.

aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando - prima dell'Unione Monetaria Europea - gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento. // È mio dovere, nello svolgere il compito di nomina dei ministri - che mi affida la Costituzione - essere attento alla tutela dei risparmi degli italiani".

Nell'occasione, invece, si verte su argomentazioni determinanti, malgrado non tutte siano integralmente ricevibili, a cominciare da quella per cui le *"perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito"*.

Infatti, sebbene non sia esplicitamente nominato, in tale ambito viene in rilievo l'art. 47 Cost.: una disposizione basilare della nostra "Costituzione economica" che, al co. 1, *"incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme"*. Ivi, contrariamente ad un orientamento comparso da qualche anno, le parole *"in tutte le sue forme"* vogliono bensì esprimere una nozione di risparmio molto ampia, ma non tanto da includere *"anche le attività mobiliari e assicurative"* ⁽¹⁰¹⁾. Vero è che la formula in analisi, nella sua lata estensione, riguarda pure il risparmio non composto da liquidità monetaria; però, considerando che anche il credito è contemplato nel prosieguo del medesimo co. 1, il suo significato più intimo consiste nella *"difesa del valore della moneta nel rapporto dinamico risparmio-credito"* ⁽¹⁰²⁾.

Ora, notoriamente, l'identità contabile nazionale mostra che il risparmio complessivo, dato dalla sommatoria tra i risparmi pubblici e privati, corrisponde alla spesa totale per investimento, che dipende dal tasso di interesse: in questo modello di "equilibrio economico generale", assieme ad altre astrattezze (si prende a parametro di riferimento un'economia chiusa, in piena occupazione, non computando la vischiosità dei prezzi nel breve periodo, per poi assumere come dati la tecnologia, nonché lo *stock* di capitale e di forza lavoro), si trascura proprio il ruolo della moneta ⁽¹⁰³⁾. Ebbene, ponendo fra parentesi che con l'adozione dell'Euro il nostro Paese non ha più sovranità in quest'ultima materia, appunto in un'ottica *lato sensu* monetaria – e, si potrebbe aggiungere, "in soldoni" - il risparmio puro coincide con l'investimento parimenti puro: quello, cioè, che offre un compenso *"risk free rate"* che, guarda caso, ha come *benchmark* i rendimenti dei titoli di Stato ⁽¹⁰⁴⁾.

⁽¹⁰¹⁾ Così, invece, **S. Baroncelli**, *sub Art. 47 Cost.*, in **R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti** (curr.), *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. I, p. 950, cui *adde* – ad es. - **R. Manfredi**, *sub Art. 47*, in **F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevani** (curr.), *La Costituzione italiana*, cit., vol. I, p. 300, per cui l'art. in discussione *"tutela il risparmio in quanto potenziale strumento di investimento, e dunque in rapporto alla sua capacità di favorire l'iniziativa economica privata del risparmiatore o di altri soggetti"*.

⁽¹⁰²⁾ Globalmente, in tal guisa, v. **F. Merusi**, *sub Art. 47*, in **G. Branca** (cur.), *Commentario della Costituzione, Rapporti economici*, t. 3, *Art. 45-47*, Zanichelli-Foro it., Bologna-Roma, 1980, p. 153 ss., la cui visione – che, praticamente *per definitionem*, non è per niente statica, come si ritiene di contro nel nuovo indirizzo – è seguita ad es. da **M. Giampieretti**, *sub Art. 47*, in **S. Bartole-R. Bin** (curr.), *Commentario breve*, cit., p. 474.

⁽¹⁰³⁾ Sul punto, cfr. per tutti **N.G. Mankiw-M.P. Taylor**, *Macroeconomia*⁷ (2010), trad. it. a cura di P. Canton ed A. Olivieri, V ed., Zanichelli, Bologna, 2011, p. 61 ss.

Inoltre, lungi dal promuovere un investimento “in tutte le sue forme”, il co. 2 dello stesso art. 47 favorisce “l’accesso del risparmio popolare ... al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”: per lo più questi, ancora oggi, o rimangono almeno sostanzialmente in mano pubblica o, comunque, sono soggetti ad alcuni condizionamenti funzionali (che bilanciano le agevolazioni concesse, nei limiti di cui all’art. 107 ss. T.F.U.E.), da parte dei pubblici poteri.

Insomma, un indiscriminato investimento in iniziative economiche private, specie se di altri soggetti che rischiano in assenza di adeguati controlli, non risulta in una posizione degna di nota, nell’art. 47 Cost. ⁽¹⁰⁵⁾. Di conseguenza, qui il liberismo c’entra veramente poco, mentre non si può dire altrettanto dell’U.E. Però, proprio in virtù del fatto che la sua piattaforma ideale è costituita dalla “mano invisibile” del mercato ⁽¹⁰⁶⁾, nel contesto tale organizzazione sovranazionale assume quasi le sembianze di una controparte, quale fenomeno “di risposta” consentaneo alla globalizzazione ⁽¹⁰⁷⁾.

Scontrandosi con le esigenze sottese all’art. 47 più volte cit., infatti, un vertiginoso innalzamento dello *spread* altera sfavorevolmente la resa dei titoli di Stato, sotto l’aspetto macroeconomico. Quindi, ciò pone in difficoltà l’Italia nei confronti dell’UE oltre a peggiorare, in tutti i modi, la situazione del debito pubblico e degli stessi risparmiatori: con annesso pericolo di dissesto economico-finanziario, in entrambe le circostanze.

Quel che rileva ai nostri fini, tuttavia, sono questi ultimi due elementi, non altro. E si parla di fattori che, al di là di ogni ragionevole dubbio, confortano la determinazione presidenziale di non accettare che il M.E.F. possa essere impersonato da un economista “anti-Euro”, in mancanza della predisposizione di una congrua “*safety net*”, all’interno dello Stato.

Peraltro, in quest’ottica, riacquista un notevole spessore il discorso relativo alla scorsa campagna elettorale a livello nazionale che, tranne sommessi accenni, non si è concentrata sulla scelta di continuare a servirsi dell’Euro, oppure no ⁽¹⁰⁸⁾. Laddove, considerando i rischi di cui si è riferito, una decisione così impegnativa avrebbe per contro meritato un grandissimo spazio, in anticipo, di fronte al corpo elettorale.

Ma, visto che pressoché tutto sembra opinabile, si può ipotizzare che le cose non stiano in questi termini e che, piuttosto, tutta la motivazione a corredo della scelta del Presidente Mattarella sia stata inconsistente: in tale evenienza,

⁽¹⁰⁴⁾ In argomento, *ex multis*, v. ad es. **G. Zanda**, *Il bilancio delle società*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 18 s.

⁽¹⁰⁵⁾ Del resto, per una (sommara) indicazione in tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 129/1957, § 4 del *Considerato in diritto*.

⁽¹⁰⁶⁾ ...secondo il paradigma originario di **A. Smith**, *Ricerche sopra la natura e le cause della ricchezza delle Nazioni*⁶ (1828), trad. it. con studio bio-bibliografico introduttivo a cura di V. Cousin in *Biblioteca dell’economista*, s. I, vol. II, Pomba & Co., Torino, 1852, spec. p. 306 ss.

⁽¹⁰⁷⁾ In merito, per motivi di spazio, mi vedo costretto a rinviare – una volta di più – al mio *Consuetudine e diritto*, cit., p. 342 ss., ed ivi i doverosi ragguagli bibliografici.

⁽¹⁰⁸⁾ V. *supra*, nei pressi della nota 87.

politicamente, ci sarebbero state più *chances* per una messa in stato d'accusa del medesimo, ex art. 90 co. 2 Cost.

Tuttavia, sotto il profilo giuridico, assai difficilmente il susseguente giudizio dinanzi alla Corte costituzionale si sarebbe risolto con una sentenza penale di condanna, per "*attentato alla Costituzione*" ai sensi del precedente co. 1, benché corrisponda a verità che le fattispecie relative ai "reati presidenziali" siano, parzialmente, di incerta demarcazione ⁽¹⁰⁹⁾.

⁽¹⁰⁹⁾ Invero, tale tematica è oltremodo complessa, come qualunque *vexata quaestio*: *illo tempore*, è stata avanzata pure la tesi per cui in realtà, qui, non si tratterebbe di figure di natura penale, ma di atipici "illeciti costituzionali" (cfr. ad es., sulla scia di **S. Bartholini**, *La promulgazione*, cit., p. 402 s., **S. Ortino**, *La responsabilità "costituzionale" del Presidente della Repubblica*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1973, p. 70 ss., e **F. Pierandrei**, voce *Corte costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. X, cit., p. 1016 ss.). *A contrario*, però, si situano non solo i lavori preparatori in Assemblea costituente [come ricorda, puntualmente, **L. Carlassare**, *sub Art. 90 Cost.*, in **G. Branca** (cur.), *Commentario della Costituzione, Il Presidente della Repubblica*, t. 2, Art. 88-91, cit., p. 175], ma anche l'art. 15 l. cost. n. 1/1953, dove si stabilisce, risolutivamente, che "*per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica la Corte costituzionale, nel pronunciare la sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, civili ed amministrative adeguate al fatto*". Ciò, per giunta, dimostra altresì che, nella specie, le "*sanzioni costituzionali ... adeguate al fatto*" - fra cui quella della destituzione - non potrebbero giammai essere irrogate in maniera autonoma, costituendo delle semplici misure accessorie rispetto alle pene principali: pene, queste, che "*denunciano una comune indole penale*", con il procedimento condotto ed il comportamento censurato (**G. Scarlato**, voce *Responsabilità penale del Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Ist. Enc. it, Roma, 1991, p. 1). In entrambe le fattispecie di reato, poi, si verte su concetti per i quali la definizione usata è semanticamente autosufficiente (il che, con la forza dell'evidenza, dirime in radice ed in senso negativo la questione - sollevata, a suo tempo, da **P. Rossi**, *Lineamenti di diritto penale costituzionale*, Priulla, Palermo, 1954, p. 225 - se il co. 1 ult. cit. deroghi al principio di legalità in materia penale, ex art. 25 co. 2 Cost.). Prova ne sia che il significato delle suddette circonlocuzioni, comunemente, viene spiegato facendo ricorso ad enunciazioni tautologiche: infatti, l'"*attentato alla Costituzione*" viene individuato, generalmente, in qualsiasi comportamento tendente a minacciare l'integrità e la sicurezza "*della struttura istituzionale imperniata sulle norme di rango costituzionale*" (così, ad es., **G. Scarlato**, *op. ult. cit.*, p. 5); del pari, l'"*alto tradimento*" è definito, solitamente, come l'attività volta a pregiudicare "*quegli interessi, che fanno capo allo Stato indipendentemente dal regime politico in esso instaurato: ad esempio, l'integrità del suo territorio, la salvaguardia della sua indipendenza, la sua difesa contro i nemici esterni*" (in questa direzione, sempre ad es., v. **M. Laudi**, *Responsabilità penale del Presidente della Repubblica, ex art. 90 della Costituzione, e principio di legalità*, in *Riv. trim. dir. e proc. pen.*, 1972, p. 467). Tra l'altro, come osserva la "teoria penalistica", i reati di "*alto tradimento*" e di "*attentato alla Costituzione*" sono previsti, specificamente, da atti legislazione ordinaria: il primo, dall'art. 77 c.p.m.p.; il secondo, dall'art. 283 c.p.; cioè, da disposizioni - successivamente modificate - che sono state approvate, ambedue, in un periodo anteriore all'elezione dell'Assemblea costituente. Tale dato, presumibilmente, dovrà pur avere un certo valore, per quanto la stragrande maggioranza della dottrina discuta di "reati propri" del Presidente della Repubblica, in aderenza alla contrapposta "teoria costituzionalistica": in tema, accanto a **L.A. Mazzarolli**, *sub Art. 90*, in **S. Bartole-R. Bin** (curr.), *Commentario breve*, cit., p. 821 ss., **M. Oliviero-M.C. Locchi**, *sub Art. 90*, in **F. Clementi-L. Cuocolo-F. Rosa-G.E. Vigevari** (curr.), *La Costituzione italiana*, cit., vol. II, p. 197, **C. Rossano**, voce *Presidente della Repubblica*, cit., p. 6, e **P. Veronesi**, voce *Responsabilità penale costituzionale del Presidente della Repubblica (giudizio sulla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1997 p. 280 ss., cfr. per tutti **L. Carlassare**, *op. ult. cit.*, p. 165 ss., la quale, comunque, conclude che le due ipotesi di reato, unitariamente considerate, riassumono tutte le figure dei "*delitti contro la personalità dello Stato*", ex art. 241 ss. c.p. (p.

In effetti, appare davvero un'ipotesi irrealistica, in fatto ed in diritto, che si possa mettere a repentaglio l'ordine costituzionale, solo per aver rifiutato la nomina di un Ministro e, in sostanza, quand'anche immotivatamente ⁽¹¹⁰⁾.

Quest'ultima osservazione, di sicuro, costituisce l'ennesima riprova che, dinanzi ad una crisi governativa, è molto arduo individuare errori commessi dal nostro Presidente della Repubblica, in un significato giuridicamente rilevante. Altrimenti detto, in simili frangenti, il capo dello Stato italiano "non può sbagliare", *de jure*: più o meno, come il Re in una monarchia parlamentare *d'antan* ⁽¹¹¹⁾. Certo, sull'organo di vertice del sistema, da noi, adesso grava una responsabilità penale: però, è la classica eccezione che conferma la regola, essendo prevista per accadimenti straordinari, al cospetto di una comune irresponsabilità per gli "atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni".

Ovvero, del possibile, *versus* l'estremamente improbabile, su base impossibile: nella fattispecie, il caso, non-caso, non a caso.

** Professore associato di Diritto costituzionale, Università della Calabria

172). In definitiva, al riguardo, l'unico problema rilevante è quello della individuazione delle condotte idonee ad integrare i delitti in esame. Ma, il dilemma può essere risolto con canoni esegetici comuni e, cioè, come avviene in ogni altro *iter* di sussunzione dell'evento in una fattispecie di reato "a forma libera" (in questo modo, d'altronde, è schierata un'inveterata dottrina dominante: ad es., v. **G. Di Raimo**, *I reati ministeriali e i delitti presidenziali*, in **AA. VV.**, *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, vol. VI, p. 237 ss.; **V. Gianturco**, *I giudizi penali della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 45 ss.; **E. Lignola**, *Note in tema di responsabilità del Presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, p. 415 ss.). Mentre, al di là delle relative premesse - così come delle ulteriori conseguenze - teoriche, è comunque da condividersi la posizione secondo cui i comportamenti punibili, ai sensi del più volte cit. art. 90 co. 1 Cost., debbono avere una "natura non meramente in-, ma addirittura anti-costituzionale, che turbano, attraverso sovversione o eversione dell'ordine costituzionale, la regolare vita dello Stato" [così, **A. Spadaro**, *sub Art. 90*, in **R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti** (curr.), *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. II, p. 1757, che - partendo dall'appena ricordata teoria costituzionalistica - giunge infine alla conclusione per la quale, praticamente, "le due figure penali appaiono ... inscindibili" (p. 1760)].

⁽¹¹⁰⁾ In merito, scontando una diversità di prospettiva, cfr. peraltro **M. Fichera**, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, p. 13 s., secondo cui, se "il Presidente Mattarella ha ritenuto che interessi di rango costituzionale impedissero la nomina del prof. Savona", ciò "rientra appieno nel margine di discrezionalità che gli viene assegnato dalla Costituzione", soprattutto perché, sebbene "si possano avanzare critiche alla lettura del dettato costituzionale, non la si può ritenere in violazione di norme costituzionali".

⁽¹¹¹⁾ Su tale *fiction juris*, con particolare riferimento alla monarchia britannica, v. per tutti **E. Crosa**, *La monarchia*, cit., p. 35.