

Ernesto Bettinelli
Il ruolo di garanzia effettiva del Presidente della Repubblica
(in un sistema politico che deraglia...)*

Le ricorrenti tentazioni se non i tentativi di ridurre la persona del Presidente della Repubblica negli angusti spazi della polemica e diatriba politica quotidiana, per identificarlo, a seconda delle congiunture, come soggetto antagonista dell'azione di governo o come suo (silente) sostenitore, contribuiscono a mettere in ombra la sua dimensione di organo costituzionale di *estrema* garanzia.

Non è pertanto inutile riprendere ragionamenti antichi, "teorici" (e astratti) sulla posizione del Capo dello Stato e sulle sue funzioni nell'ordinamento repubblicano.

A tale scopo possono essere utili, come punto di partenza, tre riferimenti di oltre mezzo secolo fa, quando si cercava di immaginare i rischi che avrebbero potuto minacciare o alterare il sistema costituzionale democratico che si andava costruendo e, dunque, di individuare rimedi adeguati e risolutivi per la sua salvaguardia attraverso la predisposizione di una *rete* di garanzie.

Il primo riferimento corre al famoso ordine del giorno Perassi, approvato il 5 settembre 1946 dalla II Commissione dell'Assemblea Costituente, laddove si optava per "l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". I commenti e le riflessioni degli studiosi si sono soffermati, soprattutto, sulla questione della stabilità del governo¹, meno sul tema delle degenerazioni del parlamentarismo. Forse perché pareva e pare più facile e immediato compilare la casistica di un fenomeno che è quasi connaturato alle tormentate vicende della rappresentanza politica, quali si sono manifestate nel corso delle varie esperienze costituzionali. Risaltano, in particolare, la corruzione degli eletti, l'affermarsi della partitocrazia che sposta il baricentro della formazione della volontà politica, fino all'inefficienza decisionale imputata ad un'inadeguata organizzazione delle assemblee legislative. Ma fattore, a mio avviso, più pericoloso di degenerazione può essere anche l'exasperazione del principio maggioritario, in virtù del quale i gruppi che possono vantare un *contigente* consenso elettorale e i governi che ne conseguono si ritengono legittimati ad agire oltre le regole e a prescindere dal rispetto dei contrappesi di garanzia, che caratterizzano la più evoluta forma di stato liberaldemocratica, in continuità con il tradizionale principio di separazione dei poteri. Non a caso proprio le enunciazioni costituzionali più sapienti e preveggenti, approvate in periodo rivoluzionario, ammonivano severamente che una "società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri determinata, non ha costituzione" (art. 16 della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, 14 luglio 1789). E proprio l'abbandono di questo principio fondamentale (e strutturale) ha provocato in Francia la deriva giacobina e con essa l'esaurimento del genuino spirito liberale di una cultura istituzionale che pur aveva fondato le sue scommesse di universalità sull'evidenza razionale².

E' in questo solco che anche nella nostra Assemblea costituente affiorarono le medesime apprensioni e la ricerca dei necessari rimedi contro "le usurpazioni di potere degli organi costituzionali dello Stato", con particolare riguardo a quelli dotati di *maggior forza*. Tale preoccupazione venne espressa da un liberale moderato come Orazio Condorelli, il quale nel corso dell'incerta e (troppo) veloce discussione sul significato e contenuto del "conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato", affidato al giudizio della Corte costituzionale, avvertiva che non si trattava di un'ipotesi residuale o di semplice chiusura (come, tra gli altri, riteneva Mortati), bensì di un

¹ Tra i tanti, L. Elia, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno "la Costituzione ieri e oggi" (9-19 gennaio 2008), promosso dall'Accademia nazionale dei Lincei (in: http://www.lincei.it/files/convegni/533_allegatouno.pdf); G. Amato e F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente* in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp.33 ss.

² In proposito: P. Colombo, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, 1993, pp. 393 ss.

contenzioso che avrebbe potuto avere un impatto politico assai dirompente ed eclatante, ove la Corte fosse stata chiamata a valutare i comportamenti “eversivi” degli organi costituzionali e i loro sconfinamenti dagli ambiti loro spettanti³. E questo è il secondo riferimento.

Il terzo concerne l’opinione di un giovane costituzionalista cattolico, anch’egli assai prudente, che pochi anni dopo, in uno dei suoi primi studi, “La garanzia costituzionale” (1950), sottolineava che i soggetti-poteri *potenzialmente* lesivi della supremazia della Costituzione sono il legislatore e il Governo e, questo, non tanto nell’esercizio della sua attività amministrativa *normale* (la cui eventuale illegittimità può trovare una sede di accertamento e sanzione negli organi giurisdizionali comuni), ma in quanto adottati *atti di governo pericolosi*, cioè suscettibili di menomare la regolarità costituzionale. Da questa osservazione (formulata in tempi non sospetti) egli muoveva per sostenere che i valori e principi che definiscono e caratterizzano l’ordinamento costituzionale non sono affatto *sicuri*, ma possono essere messi a repentaglio dai poteri “forti” (o meglio: che si ritengono tali per la loro investitura popolare, diretta o indiretta). Contro questo rischio dovrebbe operare il sistema delle *garanzie costituzionali*. La loro completa attuazione (allora) e valorizzazione (oggi) è pertanto essenziale per porre un argine solido alle possibili situazioni di usurpazione che pregiudicherebbero la convivenza fondata su principi liberal-democratici⁴.

Il contributo di Galeotti, in un’epoca in cui i ritardi nell’attuazione della Costituzione e soprattutto delle nuove istituzioni di garanzia (Corte costituzionale e Consiglio Superiore della Magistratura) venivano giustificati sulla base degli equilibri imposti dalla costituzione materiale, fu accolto con quella disincantata tiepidezza che di solito viene riservata alle opere prime, formalmente rigorose nelle analisi, ma troppo “astratte” nelle conclusioni... In verità, il tema proposto non era affatto un esercizio teorico, ma poneva e pone una domanda centrale e ineludibile: fino a che punto può essere ammessa o assecondata, in un determinato momento storico, la spontanea e incondizionata evoluzione del sistema politico, frutto del prevalere di interessi sociali ed economici confortati dal voto maggioritario degli elettori, in contraddizione o contrasto con le prerogative di organi costituzionali “deboli” a causa della loro legittimazione fondata su valori *altri* rispetto al consenso popolare?

La risposta è chiara ed ineludibile se si conviene su una qualificazione precisa della forma di stato repubblicana come *democratica* e *garantita* e se si riconosce che, per evitare stalli o blocchi nei rapporti tra le istituzioni e nel loro funzionamento, quelle di *estrema garanzia* dispongono di efficaci e risolutivi poteri di sanzione e di arresto. Del resto, basta leggere il comma 2 dell’articolo di apertura della Costituzione per verificare come l’esercizio della sovranità popolare (con i suoi esiti periodici) non possa essere considerato “imprevedibile e aperto” negli effetti, nel senso di un’incondizionata apertura di credito nei confronti di chi, *pro tempore*, è investito nei ruoli in cui si *suddivide* il potere politico rappresentativo. La “volontà” politica, anche se fedelmente rappresentativa, è sottoposta ai “limiti e alle forme previste dalla Costituzione”.

Sia negli scopi, sia nel metodo i poteri a caratterizzazione politica sono vincolati al *superiore* e *transgenerazionale* discorso-percorso che la Costituzione dichiara e indica per la salvaguardia e lo *sviluppo* delle libertà e dei diritti civili, politici e sociali che connotano la convivenza nella Repubblica. L’approccio costituzionale è *positivo* e *progressivo*: si tratta di obiettivi da incernare; e

³ «...Vi è una figura più preoccupante di conflitto tra i poteri dello Stato che è appunto l’usurpazione dei poteri, il pericolo maggiore per la stabilità e per la conservazione di una Costituzione. E’ dunque necessario che la Corte costituzionale, o chi per essa, possa dichiarare l’evento dell’usurpazione, giacchè i mezzi pratici attraverso i quali si attaccano le Costituzioni possono essere le leggi, ma comunemente non sono le leggi comuni o costituzionali, ma sono proprio i colpi di stato, le usurpazioni di poteri, gli straripamenti di poteri.» (Seduta, 28 novembre 1947, *Atti dell’Assemblea Costituente*, Roma, 1947, pp. 2619-2620).

⁴ S. Galeotti, *La garanzia costituzionale*, Milano, 1950. L’Autore approfondisce in scritti successivi le sue argomentazioni: *Profilo giuridico dei controlli costituzionali*, in *Studi in onore di G. Zanobini*, Milano 1962 (ripubblicato come voce, *Controlli costituzionali*, nell’*Enciclopedia del diritto*, vol X, Milano 1962.); *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963; *Garanzia costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, vol XVIII, Milano 1969.

non soltanto di preservare spazi ormai definitivamente acquisiti, lasciati alla libera autodeterminazione di singoli, gruppi o enti.

In un tale contesto, anche il sistema delle garanzie costituzionali deve essere adeguato ed efficace, in grado di intercettare tempestivamente le deviazioni eventualmente in atto (non necessariamente portate a termine) da parte dei poteri dello Stato, quali, di volta in volta e concretamente, sono stati identificati nella consistente giurisprudenza della Corte costituzionale⁵. Insomma, dinanzi a un sistema politico sempre più complesso e dinamico, anche i rimedi contro le interferenze indebite e le manomissioni costituzionali devono risultare effettivi. Ecco perché non è sufficiente confidare sull'interpretazione del principio della divisione dei poteri che li assuma come formalmente eguali, autonomamente e stabilmente organizzati, tali da fronteggiarsi reciprocamente in una dimensione immobile di "pesi e contrappesi"⁶.

In verità, nella forma di stato democratico-garantita la gerarchia tra i poteri è inevitabile: i poteri di *estrema garanzia* (altrimenti detti "di chiusura", in assenza dei quali i poteri politici potrebbero trasformarsi in forze eversive) devono disporre essi stessi di quegli "idonei dispositivi" (sanzionatori e/o di arresto) evocati da Perassi per ripristinare l'ordine costituzionale violato o minacciato da indebite alterazioni. La Costituzione italiana disegna proprio in questa prospettiva il sistema delle garanzie costituzionali incardinate a livello soggettivo nella Corte costituzionale e nel Presidente della Repubblica, ciascun organo con le proprie attribuzioni tipiche e distinte, esercitate con procedimenti esclusivi e in tempi diversi, ma entrambi collocati nella stessa rete di protezione degli assetti e valori costituzionali (con particolare attenzione per quei "principi supremi" che costituiscono il DNA della Repubblica).

Non è un caso che la Costituzione stabilisce espressamente (all'art. 137, u.c.) che contro le decisioni della Corte Costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione e, dunque, ad esse devono pienamente uniformarsi anche gli *altri* poteri dello Stato e, in particolare, quelli politici rappresentativi.

Si può ritenere, attraverso una lettura sistematica e coerente della Costituzione, che lo stesso principio di definitività valga per gli interventi del Presidente della Repubblica, allorché si trovi nella necessità di impedire che un atto o un'attività eversiva producano irreversibili lesioni costituzionali alle quali, in via successiva, la stessa Corte costituzionale non potrebbe, con *ragionevole probabilità*, far fronte. E una tale prognosi non può che essere rimessa a un organo la cui irresponsabilità politica non fa venir meno una puntuale responsabilità costituzionale di adoperarsi affinché non vengano posti in essere, magari favoriti da suoi comportamenti *omissivi*, attentati alla Costituzione. Il giuramento a cui è tenuto il Capo dello Stato nel momento del suo insediamento (art. 91) è, in tal senso, assolutamente univoco, in quanto lo impegna alla fedeltà alla Repubblica (anche come sistema dei valori della convivenza che deve essere salvaguardato e perpetuato) e all'osservanza della Costituzione (e, dunque, alla equilibrata distribuzione dei poteri-funzioni che essa contempla). E si potrebbe ulteriormente osservare che le altre ipotesi di giuramento previste dalla Costituzione non sono così circostanziate. La differente solennità della formulazione non è priva di significato⁷.

⁵ In generale: A. Pisaneschi, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato: presupposti e processo*, Milano, 1992; più recentemente: AA.VV., *Recenti tendenze in materia di conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato* (a cura di E. Bindi e M. Perini), Milano 2003.

⁶ Sul punto si rinvia a G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1985, pp. 670 ss.

Non di rado, in dottrina il "principio" della divisione dei poteri (di impronta francese: Montesquieu) viene considerato equivalente alla "teoria-prassi" dei pesi e contrappesi (*checks and balances*: di derivazione americana). In tale senso, ad esempio, G. Guarino, *Il regime parlamentare*, in *Scritti dedicati a Raselli*, Milano, 1971, vol. I, p. 874.

⁷ Può essere significativo rilevare che la formula del giuramento del Presidente della Repubblica ("fedeltà alla Repubblica" e "osservanza della Costituzione"), corrispondenti alle sue responsabilità *giuridiche* per "alto tradimento" e "attentato alla Costituzione" è stabilita direttamente dalla Costituzione. Mentre negli altri casi essa è affidata al legislatore, come per i membri del Governo (art. 1, c. 3). Sul valore non solo simbolico del giuramento si veda,

Pur essendo organo monocratico, il Presidente della Repubblica assolve nell'ordinamento repubblicano a un duplice ruolo che merita di essere precisato aiutandoci con una lettura sempre attenta degli enunciati costituzionali che lo riguardano e cercando di dedurne tutti i possibili significati.

In effetti, la definizione di cui al comma 1 dell'art. 87 potrebbe essere intesa come proposizione di sintesi, meramente descrittiva e rivolta, più che altro, ad enfatizzare la dignità dell'organo-simbolo della comunità-Paese e dell'ordinamento, al quale viene consegnato il compito "supremo" di esprimere e conservare tutte le virtù passate e presenti della Repubblica anche sullo scenario internazionale.

E' proprio su questa immagine, che si riconduce alla tradizione liberale ottocentesca della "regalità condivisa", che, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione, sono state costruite interpretazioni della figura del Presidente della Repubblica come "potere neutro"⁸. La formula non è molto avvincente, ma certamente lascia ben intendere un ruolo di organo *sapientemente silente*, capace di praticare la prudenza, al di fuori o al di sopra del sistema politico, che non distribuisce "giudizi", ma è prodigo di "moniti" manifestati in modo che ottengano un consenso (quanto meno formale) pressoché unanime. Insomma, come ancora si va sostenendo, il Presidente come "grande e saggio persuasore" che sa tessere le sua fila anche sotto traccia allo scopo di perseguire obiettivi di coesione.

Questa idealizzazione del Presidente della Repubblica è importante e non deve essere certamente sottovalutata. Ma, a mio avviso, è insufficiente in quanto presuppone un sistema politico, magari attraversato da conflitti anche forti, ma che, in ogni caso, non debordano dai confini segnati dalla Carta. Siffatta situazione di permanente normalità e di rispetto di tutti i valori, principi e assetti dell'ordine costituzionale non è nella natura delle cose, come aveva avvertito qualche moderatissimo padre fondatore, ancora nella fase di stato nascente, quando la speranza e l'ottimismo della riconquistate libertà e democrazia avrebbero potuto far accantonare infauste predizioni.

Pare allora utile rileggere il primo comma dell'art. 87 con un metodo più analitico per constatare come dall'enunciato emergano due posizioni non coincidenti del Presidente della Repubblica: quella di "Capo dello Stato" e quella di "rappresentante dell'unità nazionale". Esse comportano l'esercizio di funzioni diversificate che tenterò di individuare, sia pure solo a grandi linee.

Prima, però, è indispensabile decodificare i due concetti, recuperando e risistemando le conclusioni di una dottrina assai copiosa e variegata⁹ e andando oltre le congiunture storiche e gli eventi che talvolta l'hanno condizionata.

Le attività del Presidente della Repubblica compiute nell'esercizio della sua funzione di Capo di Stato rientrano nella fisiologia del sistema e scandiscono, per così dire, la normalità delle relazioni politiche e istituzionali, anche quando la dialettica tra le forze sociali, i partiti e i gruppi parlamentari si fa aspra. In tali condizioni ben s'attaglia l'attribuzione al Capo dello Stato del ruolo di *regolatore* o *moderatore* della vita politica e istituzionale: un ruolo che può essere attivo (di impulso) o passivo (di freno, ma non di arresto), declinato comunque in una logica *cooperativa* con altri organi (costituzionali).

Non è difficile individuare tali attività nell'elenco delle varie attribuzioni e posizioni presidenziali e, in particolare, nella gran parte dei commi 2 e ss. dell'art. 87, laddove si specificano

ampiamente, P. Prodi, *Il sacramento del potere: il giuramento politico nella storia costituzionale dell'Occidente*, Bologna, 1992.

⁸ L'espressione, come è noto, risale a B. Constant, *Principi di politica* (1815), Roma, 1970, pp. 75 ss., e ha avuto una notevole adesione in dottrina, fino a essere recentemente evocata dall'attuale Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, nella sua "lezione svolta in occasione della prima edizione della Biennale della Democrazia (Torino, 22 aprile 2009: il testo si può leggere nel sito: www.quirinale.it).

⁹ Rinvio, anche per la bibliografia aggiornata, al recentissimo contributo di A. Sperti, *La responsabilità del Presidente della Repubblica: evoluzione e recenti interpretazioni*, Torino 2010.

le *attività concorrenti* del Capo dello Stato, le quali, in diversa misura, rassicurano sullo svolgimento corretto della vita istituzionale e la assecondano anche nei momenti di *normale* attrito politico. In questa prospettiva la corrente distinzione tra atti presidenziali propri e atti classificati presidenziali solo formalmente, in quanto chiudono o perfezionano procedimenti rimessi alla volontà di altri poteri costituzionali, soffre forse di eccessiva staticità. Intendo dire che appiattisce la varietà e l'intensità dell'impegno del Capo dello Stato. Certamente egli, in tale posizione, esercita una assai visibile funzione attiva di impulso o di stimolo, come nel caso dell'invio di messaggi alle Camere per suscitare riflessioni, l'adozione di iniziative legislative "attese" dall'opinione pubblica o sollecitare, in seguito alla sospensione della promulgazione di una legge, adeguate correzioni o ripensamenti sul suo contenuto. Ma, anche in ipotesi meno eclatanti, quali la nomina attraverso DPR dei funzionari dello Stato indicati dalla legge il compito che grava sul Presidente non può essere considerato meramente passivo, in quanto egli è comunque partecipe conclusivo, ma necessario, di un procedimento, ai sensi del vigente ordinamento.

Su ogni atto o attività del Presidente – Capo dello Stato potrebbero essere condotti utilissimi approfondimenti proprio al fine di verificare lo sviluppo ordinato del sistema politico in coerenza con la fisiologia costituzionale.

Il Presidente quale "rappresentante dell'unità nazionale" esercita, però, anche l'importante funzione di "garante della Costituzione"¹⁰. In questa posizione la sua attività assume, perlopiù, una fisionomia *negativa*: il Presidente non promuove, non coopera con gli altri poteri con cui si trova quasi quotidianamente in contatto, ma si frappone ad essi in quanto producano comportamenti o atti ritenuti contrari alla Costituzione¹¹. La responsabilità di una simile valutazione è soltanto sua, non può evidentemente essere condivisa con altri soggetti istituzionali. Il richiamo all'art. 89 sarebbe fuori luogo e fuori tempo, in quanto la disposizione, sia pure nella interpretazione prevalente affermatasi in dottrina¹², si riconduce al ruolo sopra rimarcato del Presidente *quale Capo dello Stato*. Le responsabilità che i ministri proponenti o il Presidente del Consiglio, a seconda delle circostanze, si assumono con la controfirma quando sottopongono atti al Presidente della Repubblica, non significano affatto un'esplicita o implicita ammissione di incondizionata irresponsabilità in capo al medesimo. Il quale, esente da qualsiasi responsabilità politica e giuridica ordinaria, è comunque vincolato al dovere assoluto di osservanza *attiva* della Costituzione che egli presidia, dispiegando gli indispensabili poteri di controllo che rientrano nella sua sfera di attribuzioni.

La massima in virtù della quale *the King can do no wrong* poteva forse valere in tutta la sua ampiezza nello stato liberale classico, ma non nella più evoluta forma di stato liberaldemocratico *garantito* (contro gli eccessi dei poteri a legittimazione politica).

Il problema della controfirma non si pone, in quanto gli strumenti di garanzia costituzionale di cui il Presidente dispone sono, quasi sempre, di tipo negativo e si desumono, anch'essi, per così dire *in filigrana*, soprattutto dalle enunciazioni di cui all'art. 87. Solo che in questo caso è necessario far ricorso a un'interpretazione logica oltre che sistematica. Ecco gli esempi più significativi che possono meglio chiarire questo aspetto.

Il potere di autorizzare il governo a presentare alle Camere disegni di legge sottende il potere-dovere per il Presidente garante di non procedere in tal senso quando ravvisi che il contenuto di tali atti sia preordinato a determinare situazioni eversive dell'ordine costituzionale. Per riprendere le parole di Galeotti, il fatto che le proposte del governo si configurano soltanto come introduttive a

¹⁰ Coerente con i suoi precedenti studi sui "controlli costituzionali e sistemando diffusi e specifici contributi, insiste sull'importanza di questo ruolo S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano 1992.

¹¹ Sul punto: A. Spadaro, *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, *Pol. dir.*, 1993, pp. 219 ss.

¹² Puntuali riferimenti in M. Midiri, *Art. 89*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti), II, Torino, 2006, pp. 1732 ss.

successive discussioni ed eventualmente deliberazioni del Parlamento non può giustificare un atteggiamento fievole che confida sulla successiva capacità di reazione del sistema politico rappresentativo. Il potere di garanzia è effettivo se viene praticato, già all'insorgere dell'*attività costituzionale pericolosa*: anche quando essa si trovi in una fase preparatoria.

Ovviamente, il Presidente dispone di un potere assoluto di diniego-arresto anche nella fase finale del processo legislativo, al momento della promulgazione. In proposito, occorre coordinare e leggere assieme gli enunciati di cui all'art. 74 e al comma 5 dell'art. 87. Quando il Presidente si avvale del potere di richiedere alle Camere una nuova deliberazione sulla legge che ha *provvisoriamente* omesso di promulgare (ai sensi del comma 2 dell'art. 74) egli agisce nella posizione, già considerata, di Capo dello Stato in una dimensione positiva e cooperativa¹³ con il Parlamento, al quale prospetta soluzioni alternative a quelle adottate, per ragioni sostanzialmente di coerenza-opportunità istituzionale o per prevenire *eventuali* successive censure ad opera della Corte costituzionale. Si tratta –come si è cercato di mettere in evidenza- dell'espressione di una sensibilità *super partes* che si colloca pienamente nel fisiologico svolgimento della vita istituzionale. Insomma, quando il Presidente con un suo messaggio rinvia le leggi alle Camere manifesta loro semplicemente dei dubbi, sia pur ragionati, sui quali sollecita una riflessione, attraverso la riapertura del procedimento legislativo sui punti problematici che ha segnalato. Se, viceversa, egli dovesse maturare la *convinzione* della *palese* incostituzionalità della legge a lui pervenuta per la promulgazione, il suo potere-dovere di garante si esprime in un immediato rifiuto di dar corso ad essa. In una simile evenienza un "palleggiamento" con il Parlamento non solo non avrebbe alcun senso, ma potrebbe lasciar intendere una situazione di preoccupazione da condividere e *non* di certezza da far prevalere nel supremo interesse della convivenza costituzionale¹⁴.

Così pure, lo stesso potere di rifiuto, a garanzia della Costituzione, sussiste nei confronti dei decreti legge che il Governo presenta al Presidente perché li emani. Anche se inquadrati in una situazione di precarietà e provvisorietà, essi potrebbero rivelare una *forza* anticostituzionale (eversiva) immediata e cogente, non altrimenti ed efficacemente contrastabile. La "vigilanza" del Presidente eviterebbe, inoltre, al Parlamento di essere coinvolto in un procedimento di conversione che, se portato a termine, determinerebbe l'approvazione di una legge caratterizzata dal medesimo contenuto eversivo del decreto originario e, dunque, non passibile di promulgazione. La responsabilità "esclusiva" che l'art. 77 della Costituzione attribuisce al Governo è di ordine politico e giuridico, ma evidentemente non può assorbire le responsabilità *proprie* delle altre istituzioni di garanzia costituzionale. Un simile intervento preventivo e ostativo può inibire, inoltre, la formazione di un blocco governo-maggioranza parlamentare rivolto a prevaricare i diritti e poteri costituzionali delle minoranze, soprattutto in presenza di sistemi elettorali di tipo marcatamente maggioritario, come quello attualmente vigente, che riducono sensibilmente la capacità di opposizione.

Gli stessi argomenti possono valere per il diniego di procedere ad altri adempimenti indispensabili per dare forma ad atti di diverso tipo, come la ratifica dei trattati internazionali (art. 87, comma 8) anche su autorizzazione delle Camere. Infatti, la volontà legislativa del Parlamento e, ancor più, quella esecutiva del Governo devono trovare un argine nei poteri di garanzia costituzionale e, in prima battuta, nel Presidente della Repubblica, qualora si tentasse di introdurre nell'ordinamento norme pattizie in violazione dei "principi supremi" della Costituzione, con particolare riferimento a quelli che impongono alla Repubblica il metodo pacifista e di non aggressione nella risoluzione delle controversie internazionali (art. 11), nonché il rispetto dei doveri inderogabili di solidarietà umana (quali, ad esempio, l'*effettivo* riconoscimento del diritto d'asilo agli stranieri, contemplato dal comma 3 dell'art. 10). Analogamente (pur se il caso parrebbe

¹³ Si veda in questa prospettiva l'ampio saggio (con puntuali riferimenti bibliografici) di L. Vespignani, *Il Presidente ritrovato. (Mitologie vecchie e nuove sul potere di rinvio delle leggi)*, in *Diritto e società*, 2009, pp. 63 ss.

¹⁴ Ho già espresso queste opinioni in *I poteri del Capo dello Stato nella stagione del "superpotere politico"*, www.astrid-online.it, 2008

davvero solo di scuola) anche la “deliberazione dello stato di guerra” ad opera delle Camere, ai sensi dell’art. 78 Cost., potrebbe *non* essere dichiarata dal Presidente nelle ipotesi di violazione dei valori costituzionali, con particolare riferimento a quanto disposto dall’art. 11.

In quanto “atto negativo” (di *non* adesione) il diniego assoluto di dar corso a atti, pur se iniziali, contrari alla Costituzione non necessita di particolari forme, anche se il principio democratico di trasparenza e pubblicità che dovrebbe caratterizzare l’esercizio dei poteri di garanzia forse richiede che il Presidente comunichi¹⁵ alla Nazione la sua volontà ostativa, motivandola e assumendosi le responsabilità che gli competono. Certamente, in caso di uso esorbitante o addirittura arbitrario delle proprie funzioni di garanzia, egli potrebbe essere trascinato in giudizio dai soggetti-organi costituzionali, che ritenessero invasa la propria sfera di competenze esclusive, davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni o addirittura come imputato dei reati previsti dall’art. 90 Cost. Chi paventa che una situazione siffatta (l’abuso del potere di garanzia) potrebbe gravemente mettere a repentaglio la *tenuta* del sistema repubblicano dovrebbe riflettere che il suo logoramento o la sua crisi definitiva sono più facilmente indotti da un inadeguato o mancato esercizio dei controlli costituzionali.

In dottrina sembra prevalere, però, l’atteggiamento assai più “moderato” di coloro che ritengono che il Presidente debba giocare il ruolo di “garante costituzionale” in maniera prudente, poco appariscente, riservata, sfruttando al massimo la propria autorevolezza di rappresentante dell’unità nazionale con lo strumento informale della *moral suasion*, grazie alla quale i suoi interlocutori spontaneamente si adeguano ai suoi moniti, senza la necessità di alcuna formalizzazione¹⁶.

Non si contesta che un simile attivismo o interventismo (la cui misura dipende dalle circostanze storiche e dall’evoluzione/involuzione del sistema politico) sia certamente consono alla posizione costituzionale di chiusura e di vertice del Presidente, ma nella sua qualità di *Capo dello Stato* che deve adoperarsi per la salvaguardia della coesione nazionale assicurando una leale cooperazione con tutti i poteri dello stato.

Questa prassi quotidiana non può essere confusa con la *diversa funzione* a lui attribuita di garante della Costituzione, nei termini appena precisati. La tendenza a sovrapporre o unificare le responsabilità che lo concernono è stata favorita anche dall’opinione quasi consolidata che gli riconosce un indeterminato *potere di indirizzo costituzionale*, quasi per metterlo al riparo dalle possibili rimostranze dei poteri di derivazione politica. In verità, un tale “potere” non sembra avere fondamento in Costituzione, anzi rischia di giustificare un eventuale ricorso abnorme al potere di messaggio (in senso lato) non per valorizzarla e per richiamarne l’inderogabilità e la rigidità ma, come talora è clamorosamente avvenuto, per denunciarne presunte inefficienze e per sollecitarne una revisione anche radicale¹⁷. Una missione davvero incompatibile con un’alta istituzione chiamata a presidiare la Costituzione vigente e non a ipotizzarne l’inattualità o il superamento.

¹⁵ Più in generale, l’attività di comunicazione (esternazione) del Capo dello Stato è progressivamente aumentata, favorita anche dall’utilizzazione e valorizzazione delle nuove tecnologie dell’informazione, come Internet. Una sezione del sito della Presidenza della Repubblica (www.quirinale.it) è riservata ai “comunicati e note” (che rappresentano la posizione ufficiale del Presidente inerente all’esercizio delle sue funzioni); una altra sezione ne raccoglie gli “interventi e le interviste”. Lo sviluppo di questo potere di comunicazione-esternazione è sottolineato da M. C. Grisolia, *Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, pp. 611 ss.

¹⁶ Secondo A. Ruggeri: “le dichiarazioni di pensiero del Presidente, pur laddove (apparentemente) prive di efficacia giuridica, fanno il *quid proprium* dell’ufficio presidenziale, il suo “nucleo duro” (*Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, nel sito www.forumcostituzionale.it, p. 23 del documento).

¹⁷ E’ quasi inutile rammentare il famoso messaggio di Cossiga alle Camere (26 luglio 1991), per sollecitare radicali riforme istituzionali. Le prime reazioni (per lo più critiche, se non severe) dei costituzionalisti si possono leggere nel dibattito su *Giur. cost.*, 1991, pp. 3210 ss.

Il Presidente della Repubblica assolve alla funzione di garante della Costituzione non solo attraverso l'esercizio del "potere di diniego", ma anche in modo *attivo*. E' possibile individuare almeno tre situazioni rilevanti che lo possono impegnare in tale ruolo.

La *prima* nella sua veste di presidente del Consiglio Superiore della Magistratura. Tale incarico non assume un significato meramente rituale o decorativo, diretto a dimostrare semplicemente un contatto del Presidente anche con il potere giurisdizionale; ma ha anche un valore sostanziale e, per così dire, *compensativo*. In effetti, restituisce dignità e peso al potere giurisdizionale che, nell'esperienza almeno continentale dello stato liberale, si configura come obiettivamente "debole", in quanto non legittimato da consenso elettorale e, per questo *deficit*, frequentemente oggetto di incursioni da parte degli altri poteri politici che, per loro natura, cercano di affrancarsi dalle comuni regole e dai tempi che guidano l'attività dei giudici. Le garanzie costituzionali che la proteggono possono rivelarsi, non di rado, ineffettive, cosicché i costituenti hanno inteso rafforzarle con lo scudo del CSM presieduto da chi impersona al più elevato livello l'unità dello Stato e la legalità repubblicana¹⁸. Ancora una volta l'azione e la presenza più o meno assidue del Presidente, fatte valere come prassi a cui attenersi o adeguarsi, non possono diventare argomenti risolutivi di ragionamenti che pretendono di sminuire le sue potenziali attribuzioni, quali gli sono riconosciute non solo dal legislatore che ha dato attuazione al Consiglio, ma dalla immanente razionalità del sistema. Tra i poteri di cui il Presidente dispone, il più importante è certamente quello di convocare *anche su propria autonoma iniziativa* il CSM con l'indicazione di un ordine del giorno espressione di una volontà e responsabilità *proprie* che egli intende manifestare in quanto garante costituzionale a tutela, ad esempio, dell'autonomia e del prestigio dell'ordine giudiziario o della stessa indipendenza dei giudici, ove tali valori venissero compromessi da comportamenti indebitamente interferenti dei poteri a legittimazione politica. Che il CSM possa difendere *normalmente* le proprie prerogative o quella dei singoli magistrati con gli strumenti di cui dispone ai sensi della legge ordinaria o del proprio regolamento interno non toglie nulla alla posizione "superiore" del Presidente, anzi mette ancor più in risalto la diversa qualità e il rango dei suoi autonomi interventi di salvaguardia.

La *seconda situazione* in cui il Presidente può svolgere attivamente la sua funzione di garante della Costituzione riguarda la revoca di un ministro "riottoso" che non abbia accolto l'invito di rassegnare le dimissioni, in seguito a una deliberazione del Consiglio dei ministri che sanzioni la sua incompatibilità con l'indirizzo politico e l'azione di governo, la cui coerenza ("unità", precisa l'art. 95, comma 1, della Costituzione) è affidata alla responsabilità preminente del Presidente del Consiglio. E' un'ipotesi che non si è mai realizzata, non tanto perché conflitti del genere non si siano verificati nella storia della Repubblica, ma perché, ancora una volta, sono prevalse interpretazioni della Costituzione più piegate all'esigenza del sistema politico di risolvere i conflitti medesimi al proprio interno che alla valorizzazione dei meccanismi sistemici di garanzia ad esso esterni, ma più trasparenti ed efficaci. Al Presidente della Repubblica non viene esplicitamente riconosciuto alcun potere di revoca dei ministri; sul punto la Costituzione tace. Eppure, si potrebbe facilmente convenire che la loro nomina, su proposta formale del Presidente del Consiglio, sottende anche un potere di rimozione seguendo il medesimo *iter* e considerando che l'esigenza tutelata dalla Costituzione è la medesima: assicurare stabilità e coesione al Governo ed evitare il protrarsi di disaccordi interni non episodici e irrimediabili. Per trovare una via d'uscita a siffatte empasse e per non dover ricorrere all'apertura di una crisi di governo finalizzata a un semplice rimpasto, è stata escogitata, come è noto, la tortuosa soluzione del voto di sfiducia individuale nei confronti di singoli ministri, introdotta nei regolamenti parlamentari nel 1986. Tale espediente è a disposizione non solo dei gruppi di opposizione, ma anche di quelli di maggioranza contro ministri irriducibili della propria parte politica... La vicenda del ministro Mancuso, risolta dalla Corte Costituzionale¹⁹,

¹⁸ Così L. Caralassare, *Il Presidente della Repubblica nel Consiglio superiore della Magistratura*, in *Pol. dir.* 1986, pp. 151 ss.

¹⁹ Sent. n. 7 del 1996. Tra i tanti: S. Bartole, *Il caso Mancuso alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1996, I, pp. 65 ss.

ha sufficientemente dimostrato l'assurdità di una via così intricata e dispendiosa di energie (e della risorsa-tempo), quando sarebbe possibile e meno logorante il risolutivo intervento del Presidente della Repubblica, garante degli equilibri costituzionali anche all'interno della complessa istituzione Governo²⁰.

La *terza situazione* riguarda il potere di concessione della grazia finalmente riconosciuto dalla Corte costituzionale come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Ho già avuto modo di svolgere qualche osservazione sulle finalità dell'istituto, per quasi mezzo secolo disattese da prassi *praeter constitutionem*²¹. Qui mi preme solo ribadire che l'atto di grazia è estraneo ai circuiti di decisione politica e rientra nelle funzioni di garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica, in quanto, in talune circostanze, solo la sua iniziativa, esercitata in virtuosa solitudine, è in grado di dare attuazione a quei valori di umanità che il potere politico difficilmente può concretamente praticare non soltanto per la mancanza di un sufficiente consenso, dopo la revisione dell'art. 79 della Costituzione, ma per un'eccessiva esposizione mediatica che consente all'opinione pubblica più regressiva di assecondare o di far prevalere umori viscerali o allarmi non sempre meditati o ragionevoli.

Gli atti (positivi) di garanzia che si collocano nelle tre situazioni considerate si possono evidentemente qualificare, per rifarsi a categorie tradizionali, come *formalmente e sostanzialmente presidenziali*. Per la loro validità ed efficacia, a mio avviso, non sarebbe necessaria alcuna controfirma²². In tal senso occorre rivalutare l'enunciato dell'art. 89 della Costituzione e restituirgli quella chiarezza e sintonia con il sistema, alterate da fuorvianti interpretazioni ad opera del legislatore e di una dottrina pur consolidata.

In primo luogo, dovrebbe facilmente constatarsi che la disposizione in questione si riferisce soltanto ai rapporti tra governo e Presidente e non copre le sue *ulteriori* funzioni e responsabilità, come quelle di garanzia. Assegnare un significato onnicomprensivo all'espressione "nessun atto..." – privilegiandone l'apparenza letterale – pare in contraddizione con il successivo assunto che prevede che la controfirma sia apposta dal ministro "proponente". E, in effetti, la parola è stata ritenuta equivalente a "competente", con palese e improvviso abbandono al rigore filologico innanzi prescelto²³...

Assai più lineare e aderente all'impostazione che vado prospettando è una comprensione non manipolata dell'enunciato che andrebbe letto nel senso che *tutti gli atti che provengono (proposti o presentati) dal Governo richiedono per la loro validità non solo la firma del Presidente della Repubblica, ma anche la controfirma dei ministri, che ne abbiano la competenza*. I quali, a seconda degli atti prodotti, ne assumono le responsabilità conseguenti, non solo di natura politica, ma anche giuridica ai sensi degli artt. 28 e 77 della Costituzione. Con riferimento al comma 2 della medesima disposizione anche "gli *altri* atti indicati dalla legge", rimessi alla controfirma del Presidente del Consiglio non possono essere ritenuti una categoria aperta, tale da comprendere manifestazioni di

²⁰ In una tale prospettiva anche L. Carlassare, *Sfiducia individuale e revoca dei ministri nel nuovo assetto politico italiano*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, I, Milano 1998, 157 ss.

²¹ *Potere di grazia e coesione costituzionale. Cioè: una grazia "fuori contesa"*, in *La grazia contesa. Titolarità ed esercizio del potere di clemenza individuale* (a cura di R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi), Torino, 2006, pp. 1 ss. Successivamente la Corte cost. con la sent. n. 200 del 2006 ha riconosciuto il potere di grazia come "proprio" del Presidente della Repubblica nella sua qualità di organo *super partes* "rappresentante dell'unità nazionale" ed estraneo al "circuito" dell'indirizzo politico di governo.

²² Anche per A. Ruggeri "si impone ...il ritorno alla lettera dell'art. 89, la controfirma richiedendosi e giustificandosi per i soli atti sostanzialmente governativi" (*loc. ult. Cit.* p. 20).

²³ Sul dibattito riguardante la controversa interpretazione della disposizione costituzionale cfr. (tra i tanti) M. Midiri, *La controfirma ministeriale nel sistema dei rapporti tra Presidente della Repubblica e Governo*, Padova, 1988. Più recentemente, in senso critico rispetto all'impostazione tradizionale L. Carlassare, *Capo dello Stato, Ministro controfirmante, Governo*, in *Studi in onore di L. Mazarroli*, Padova, 2007, I, pp. 69 ss.

volontà al di fuori della sfera di competenza del Governo. La discrezionalità riconosciuta al legislatore pare circoscritta all'individuazione di atti non legislativi che siano *comunque* espressione della politica generale del Governo e del suo indirizzo politico.

La prima "dilatazione" dei significati dell'art. 89 Cost. è imputabile al Parlamento del periodo del "congelamento" costituzionale, assai diffidente nei confronti di tutte le istituzioni di garanzia e propenso a circoscrivere al massimo i poteri propri del Capo dello Stato. Questa tendenza è ben rivelata dalla legge n. 87 del 1953, laddove, all'art. 4, comma 2, prevede che i decreti di nomina dei giudici costituzionali la cui scelta spetta al Presidente della Repubblica siano controfirmati dal Presidente del Consiglio. La norma ha origine dall'intento, poi sfumato, di sottrarre sostanzialmente al Capo dello Stato un tale potere per consegnarlo al Governo o, quanto meno, dividerlo con esso. Dai lavori preparatori emerge bene la contrapposizione tra quanti (soprattutto nelle file della maggioranza) cercavano di ridimensionare le prerogative presidenziali e quanti (appartenenti ai gruppi di opposizione), viceversa, contestavano che il Governo potesse arrogarsi il diritto di influire, se non addirittura decidere, sulla formazione del massimo organo di garanzia costituzionale. Alla fine delle discussioni prevalse un atteggiamento più moderato e fu raggiunto un compromesso interpretativo nella direzione di concepire la nomina dei cinque membri della Corte, affidata all'iniziativa del Presidente, come atto complesso che raccoglieva anche la volontà del Governo²⁴. Questa opinione è stata poi superata e ora è pressoché unanime la convinzione che tale potere di nomina sia affidato all'esclusiva prudenza del Presidente. E la controfirma è stata derubricata a mero atto di asseverazione della correttezza formale delle scelte da lui compiute (ad esempio: accertamento che vengano nominate personalità dotate dei requisiti di cui all'art. 135 Cost.). Ma anche questa ridotta conclusione pare poco ragionevole e paradossale, in quanto attribuisce al Governo-Presidente del Consiglio, potere politico, una funzione di controllo nei confronti di un organo *super partes* di massima garanzia costituzionale.

Oltre a ciò, una simile (ri)costruzione potrebbe avere conseguenze anche gravi sul funzionamento del sistema, in particolari momenti di crisi politica. Si pensi all'ipotesi (tutt'altro che teorica) di un Presidente del Consiglio (magari dimissionario, in quanto sfiduciato dal Parlamento) che rifiuti di controfirmare il decreto di scioglimento anticipato delle Camere (un altro potere *proprio* del Capo dello Stato), magari al solo scopo di ritardare le elezioni...²⁵ Il rimedio di adire alla Corte costituzionale per conflitto di attribuzioni sarebbe davvero un'inutile perdita di tempo e, ancora una volta, un *non sense*. Ove, come probabile, essa accogliesse il ricorso (ma dopo un procedimento che non potrebbe durare meno di qualche mese...), ne sortirebbe una sentenza sostitutiva avente la stessa efficacia della (omessa) controfirma. Insomma: la conferma della sua inutilità o non necessità per gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali e, soprattutto, per quelli di garanzia.

Anche la controfirma del Ministro di Giustizia relativa ai provvedimenti adottati dal CSM ed emanati con Decreto del Presidente della Repubblica, prevista dall'art. 17, comma 1, della legge n. 195 del 1958, si presta alle critiche appena formulate, in quanto, come ho già sottolineato, anch'essa rivolta a negare la posizione di garante che lo stesso assolve con la presidenza dell'organo costituzionale istituito a salvaguardia dell'autonomia della magistratura e dell'effettiva indipendenza dei suoi componenti contro le interferenze, anche nei modi delle ormai ricorrenti insolenze che ne deprimono il prestigio e la legittimazione professionale²⁶, da parte dei poteri a caratterizzazione politica.

²⁴ Ricostruisce bene la discussione e i suoi esiti Bartole, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, Mulino, 2004, pp. 87 ss.

²⁵ Per un'analisi di ipotesi simili a quella considerata cfr. G. Ugo Rescigno, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, nel sito www.astrid-online.it, pp 22 ss. del documento.

²⁶ Non a caso l'art. 21-*bis* del regolamento interno del CSM (introdotto nel 2009) ha razionalizzato gli interventi del medesimo organo a tutela di magistrati o della magistratura in presenza di comportamenti lesivi del prestigio e dell'indipendente esercizio della giurisdizione, tali da determinare un turbamento al regolare svolgimento o alla credibilità della funzione giudiziaria. Il Presidente Napolitano, in una nota inviata al CSM (il 10 settembre 2009) ha

Peraltro, la stessa legge e il regolamento interno del CSM omettono qualsiasi indicazione sulla forma degli atti di convocazione del medesimo. La prassi che si è andata affermando non contempla la controfirma del Ministro di Giustizia: una piccola breccia, forse, verso l'idea che è possibile immaginare che per essere efficaci gli interventi di garanzia del Presidente della Repubblica possono prescindere da innaturali intromissioni del potere esecutivo.

La ricostruzione del sistema delle garanzie nello stato liberaldemocratico, *magis ut valeant* e, in particolare, la restituzione al Presidente della Repubblica del ruolo *decisivo* che gli compete²⁷ si scontrano facilmente con i dubbi che affiorano soprattutto nelle fasi di incertezza e di disorientamento della vita della Repubblica, quando l'unico riferimento sicuro e indefettibile pare quello della sovranità popolare, intesa rozzamente come un assillante riscontro della maggioranza. In questi frangenti un'esasperata diffidenza nei confronti dei poteri non legittimati dal consenso popolare (quale risulta non solo dal voto, ma anche dai quotidiani sondaggi sul gradimento delle persone che ricoprono incarichi costituzionali) induce a riproporre l'eterno e irrisolvibile interrogativo: *quis custodiet custodes?* E' una domanda che non può trovare risposta nell'ordinamento democratico, pur se fornito dei più idonei e sapienti "dispositivi" auspicati dai costituenti. L'erompere, in tempi di laceranti regressioni sociali e culturali, di movimenti populistici poco propensi a riconoscere la Costituzione come una risorsa indisponibile da trasmettere alle generazioni future, può facilmente provocare la degenerazione delle stesse istituzioni di garanzia. Così una deriva maggioritaria non adeguatamente contrastata potrebbe portare all'elezione di un Capo dello Stato²⁸ alieno ai valori costituzionali, che certamente non declinerebbe le sue funzioni come ho tentato di ridisegnarle, ma in una prospettiva autocratica deviata. In una simile congiuntura spetta innanzitutto agli storici constatare che la forma di stato liberaldemocratica garantita è stata sopraffatta. E' già accaduto. Davanti al dilemma di Giovenale, chi va alla ricerca della coerenza costituzionale, disarmato, può solo concludere: *nempe ridiculum esset, custode indigere custodem.*

* *Lo scritto riproduce, con qualche aggiornamento in nota, la lezione svolta al Seminario-2010, del Centro Studi Parlamentari "Silvano Tosi" (Firenze, 1 marzo 2010, in corso di pubblicazione nel Quaderno n. 21, Giappichelli ed..*

precisato i limiti di un corretto ricorso all'istituto, che «si giustifica solo quando è indispensabile per garantire la credibilità della Istituzione nel suo complesso da attacchi così denigratori da mettere in dubbio l'imparziale esercizio della funzione giudiziaria e da far ritenere la sua soggezione a gravi condizionamenti: non anche quando mira a garantire la reputazione dei singoli la cui tutela -come per tutti i cittadini- è rimessa alla iniziativa dei magistrati interessati». In tal modo, ha però confermato sia la necessità e legittimità di interventi di garanzia nei confronti dell'esercizio della funzione giudiziaria, sia la loro implicita «copertura» da parte dello stesso Presidente.

²⁷ ...soprattutto "nel quadro dell'attuale democrazia maggioritaria a base parlamentare", come sottolinea E. Cheli. Il quale ravvisa l'esigenza di "un rafforzamento nell'esercizio dei poteri presidenziali di 'controllo-garanzia' in senso stretto, destinati a controbilanciare il maggior peso politico assegnato, attraverso la legge elettorale, alle forze di maggioranza" (*Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia*, in *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali* (a cura di L. Lanfranchi), Roma, 1997, p. 34).

²⁸ L'esasperazione maggioritaria, aggravata dalla vigente legislazione elettorale, rischia in effetti di compromettere gravemente gli equilibri tra poteri politici e poteri di garanzia. Cioché, da tempo, è stata posta l'esigenza di innalzare i *quorum* per l'elezione, in primo luogo, del Capo dello Stato. In tal senso il d.d.l. di revisione costituzionale presentato dai Senn. Bassanini e altri, ancora nella XIV legislatura (AS n. 1933, 21 gennaio 2003), prevedeva (modificando il c. 3, secondo periodo, dell'art. 83 Cost.) che il Presidente, dopo il terzo scrutinio, dovesse essere eletto con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi.