

24 settembre 2013

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*

di Paolo Stancati

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università della Calabria

Abstract La nozione di “potere neutro” è, com’è noto, tutt’altro che stabile e univoca. Accanto alla raffigurazione dei poteri del Capo dello Stato come non scindibili e costantemente condizionati dalle sollecitazioni e dalle scelte dei soggetti titolari della funzione politica in senso proprio, si rinvergono ricostruzioni che presuppongono, all’inverso, una estesa attitudine “intromissiva” da parte dell’organo e che legittimano, in particolare, il diretto e penetrante intervento volto al perseguimento di interessi eventualmente “altri” rispetto a quelli sopra evocati. Tale ultima eventualità si manifesterebbe nei suoi termini più espansi nei contesti istituzionali emergenziali e legittimerebbe la risoluzione, in via tendenzialmente autonoma ed “autoritaria”, delle situazioni riferibili ai cosiddetti casi d’eccezione. In tali ipotesi il Presidente della Repubblica sarebbe abilitato alla assunzione di decisioni non solo non supportate dalla volontà adesiva degli organi attributari di funzioni politiche, ma tali da consentire l’emanazione di atti connotati da un rilevantissimo contenuto politico. In tal senso gli atti in questione sarebbero diversificabili, e in modo assai netto, anche da quelli che parte della dottrina ammette e ricollega al perseguimento di fini essenzialmente “costituzionali”, in quanto riconducibili all’indirizzo “politico-costituzionale” (secondo la nota ricostruzione di Paolo Barile). L’emanazione, nei casi estremi ora detti, di atti aventi natura e contenuto politici (e “propri” del Capo dello Stato nel senso più estremo del termine) trova la più diretta matrice nella ricostruzione schmittiana del potere neutro, inteso non già come “potere mediatore e regolatore”, ma, sulla scia di quanto già preconizzato da Benjamin Constant, come “pouvoir préserveur”. E’ noto, a tal ultimo riguardo, che è proprio in confronto alla “concezione di una legalità neutrale, avalutativa e priva di contenuto” che si rivolge la critica schmittiana relativa alla conterminazione dei poteri d’intervento del Capo dello Stato. Ed è altresì noto che da tali premesse - ed in termini sostanzialmente non dissimili - prende le mosse, in Italia, la riflessione di Carlo Esposito per il tramite della raffigurazione del Presidente della Repubblica “reggitore dello stato in tempo di crisi”. Il

presente lavoro si propone di illustrare le ragioni che impongono di reputare non trasponibili - anche in presenza dello stato di crisi politico-istituzionale in cui versa l'Italia e nonostante la cennata ambiguità e dinamicità del concetto di "neutralità presidenziale" nei sistemi parlamentari - sia la raffigurazione di Esposito ora evocata sia quella schmittiana del Presidente della Repubblica "custode della costituzione". Ciò in quanto non è rinvenibile, in Costituzione, alcun formale accenno né alla eventuale assunzione di "poteri di crisi" né all'esercizio di funzioni di "custodia", dall'elevatissimo tenore politico e dalla connotazione "autoritaria" altrettanto evidente; di quei poteri, cioè, che legittimerebbero la emanazione di atti aventi come precipua finalità non già (e non solo) la rappresentanza della unità nazionale, bensì - secondo il lessico schmittiano - la difesa della "unità del popolo come totalità politica". La non estensibilità e la non coerenza delle teorie in discorso rispetto al contesto emergenziale italiano va poi ribadita laddove si prenda in esame il modo di rappresentarsi della "neutralità" presidenziale alla luce degli atti posti in essere dal Presidente Napolitano e della centralità ed essenzialità del ruolo progressivamente assunto da quest'ultimo. Seppure non possa revocarsi in dubbio la sostantiva espansione dell'azione compositiva esercitata dal Capo dello Stato, specie nell'ultimo biennio, in particolare avendo riguardo alle vicende che hanno contrassegnato la formazione dei Governi Monti e Letta, non è dato rinvenire, in detta azione, non solo elementi che facciano presumere un vulnus vero e proprio nei confronti dei principi costituzionali che configurano e disciplinano la funzione presidenziale, ma neppure interferenze così espanse ed incisive da consentire la qualificazione del *modus operandi* in discorso alla stregua della cosiddetta *deriva presidenzialista*. Ciò in quanto si ritiene che di "deriva presidenzialista" - intesa quest'ultima in termini propri e non atecnici - si possa parlare solo in presenza di quelle gravissime intrusioni da parte del Capo dello Stato - quali quelle che hanno connotato l'evoluzione dei poteri presidenziali nel corso della stagione weimariana - che presuppongono, appunto, la autoassunzione di funzioni "salvifiche" e la "autoritaria" coartazione della volontà manifestata degli organi titolari del potere d'indirizzo politico e delle scelte da questi ultimi operate; e ciò, se non proprio attraverso atti che configurino l'attentato alla Costituzione, quanto meno per il tramite di una contrapposizione così netta ed esasperata da determinare il rischio di incisione del circuito democratico-rappresentativo. Gli atti posti in essere dal Presidente Napolitano non paiono affatto indurre una tale patologia, dal momento che è il circuito democratico stesso che richiede - e, talvolta, "implora" (si veda, per tutti, l'episodio della rielezione di Napolitano) - il comportamento intromissivo del Capo dello Stato; e ciò, essenzialmente, a causa della situazione di "vuoto" che connota ormai stabilmente lo scenario politico-istituzionale italiano. Si ritiene, dunque, che l'elemento caratterizzante che varrebbe a determinare l'avvento della cennata "deriva presidenzialista" sia, essenzialmente, la volontà del Capo dello Stato, non solo espressa ma attuata per il tramite di atti e comportamenti fattuali, di operare una incisione e trasformazione delle più essenziali caratterizzazioni della funzione presidenziale per come configurata all'interno del sistema parlamentare quale quello attualmente vigente in Italia. The notion of "neutral power" is far to be stable and unambiguous, as is well known. Next to the depiction of Head of State's powers as not divisible and conditioned by pressures and decisions taken by the holders of political power, there are those who claim that the President of the Republic can "interfere" with government matters, in particular through direct and penetrating courses of action whose aims may differ from those pursued by the government. This aspect would seem to be most evident in emergency institutional fields and would seem to legitimise using an autonomous and "authoritarian" approach to resolve problems that may arise in exceptional cases. In such cases, the President of the Republic is empowered to take decisions that are not necessarily supported by the unanimous will of the traditional political bodies, but which make it possible to issue rulings which stand out for their political content. In this sense, the acts in question would be diversifiable even by those that would be linked to the pursuit of "political-constitutional" aims (according to Paolo Barile's reconstruction). In exceptional cases as mentioned above, issuing such *stricto sensu* political acts displays its matrix in the reconstruction of Carl Schmitt's "neutral power", viewed not as a "mediating and regulating power" but as "*pouvoir préserveur*" (power to preserve) along the lines of what Benjamin Constant had described. In this regard, it is clear that Schmitt's criticism is aimed at the "concept of neutral legality, lacking valuation and content". Such premises are also the basis for Carlo Esposito's observations - in terms that are

practically similar – concerning the President of the Republic as the “protector of the State in times of crisis”. The present paper intends to illustrate the reasons for which nor Esposito’s theory mentioned above nor Schmitt’s one of the President of the Republic as “guardian of the Constitution” are applicable (in spite of the political and institutional crisis in which Italy is floundering at the moment, and notwithstanding the ambiguous nature of the concept of “presidential neutrality” in parliamentary systems). This is because the Italian Constitution makes no formal mention of “powers of crisis” nor of the Head of State as “guardian” whose “authoritarian” connotation is evident. In other words, powers that would legitimise issuing acts whose aims would be not merely (and not only) to represent national unity, but rather – according to Schmitt’s view – to defend the “people’s unity as a political entity” are not allowed. The fact that these theories cannot be applied and cannot be extended to the emerging Italian context should be borne in mind when examining the way of representing presidential “neutrality” nowadays, in other words in the light of President Giorgio Napolitano’s behaviour and of the centrality and focus that he has built up for his position. There can be no doubt about the significant expansion of the overall powers exercised by the Head of State over the last two years, especially regarding the formation of the governments headed first by Mario Monti and then by Enrico Letta. However, such actions do not seem to display a real *vulnus* against the constitutional principles that determine and govern presidential powers; neither do they seem to display wide-ranging interferences that would define them as part of the trend towards increasing presidential powers (so called “*deriva presidenzialista*”). There is no doubt, in fact, that the risk of “extreme presidential powers” – in its real technical sense – only arises when there are “severe intrusions” of the Head of State (such as those involved in the evolution of presidential powers during the Weimar period) and when this elects himself as a “saviour” of the nation, by vesting himself with the authority to contradict the decisions taken by the legitimate political bodies (Parliament and Government). Therefore President Napolitano’s latest actions do not take the form of a formal breach of the Constitution neither do lead to the risk of an interruption of the process of representative democracy. The decisions and actions taken by President Napolitano in no way fall into this category for the simple reason that the democratic process itself requires – and sometimes “implores” (on this count, see the re-election of Napolitano) the involvement of the Head of State; and this is basically due to the situation of “vacuum” constantly present in Italy’s political and institutional scenario. Therefore, the main reason of the abnormal increasing of presidential powers is due to an essential factor that is the Head of State’s determination demonstrated by deeds and actions to alter the presidential powers as configured in the parliamentary system currently in force in Italy.

Sommario: 1. Le raffigurazioni esasperate del “*pouvoir neutre*” presidenziale: posizione dei problemi. 2. La stagione weimariana: prodromi e cause della sua dissoluzione. 3. La distanza fra le esperienze costituzionali weimariana e italiana sogguardata alla stregua dei più recenti accadimenti politico-istituzionali: con particolare riguardo alla “*deriva presidenzialista*”. 4. L’art. 48 della Costituzione di Weimar e la sua lettura evolutiva: evidente inapplicabilità all’assetto costituzionale italiano ed assoluta inconciliabilità avendo riguardo ai presidi di garanzia ivi affermati. 5. *Ausnahmezustand* tedesco (ex art. 48 Cost. Weimar) e *pouvoirs de crise* francesi (ex art. 16 Cost. V Repubblica): loro solo tendenziale apparentabilità, segnatamente a seguito della apparizione della *loi constitutionnelle n. 2008-724 “de modernisation des institutions de la Ve République*”. 6. Conferme, in ordine alla distanza dell’assetto ordinamentale weimariano rispetto a quello italiano, rinvenibili nella relazione conclusiva del cd. Gruppo dei saggi. 7. Delle possibili analogie fra il *Reichspräsident* weimariano e il Capo dello stato italiano riguardate alla luce della teoria espositiana del Presidente della Repubblica “reggitore dello stato in tempo di crisi”. 8. L’evoluzione della forma di governo in Italia e le sue matrici costitutive: con particolare riguardo alla attualità dell’o.d.g. Perassi ed alle (altrettanto attuali) matrici teoriche anti-weimariane che lo ispirarono. 9. Ambiguità (e sostanziale duttilità

dommatico-ricostruttiva) della “neutralità” presidenziale nei sistemi parlamentari: con particolare riferimento alla non trasponibilità della raffigurazione schmittiana del Presidente della Repubblica “custode della costituzione”. 10. Il *pouvoir intermédiaire* del Presidente della Repubblica in Italia nella attuale stagione di “vuoto” politico-istituzionale. 11. ... *segue*: l’attivismo della Presidenza Napolitano e la sostanziale aderenza dell’azione compositiva svolta dal Capo dello stato ai presupposti costituzionali del vigente sistema parlamentare. 12. Lo scenario prossimo futuro della forma di governo parlamentare in Italia nelle (premonitrici) riflessioni di Luigi Einaudi e Costantino Mortati, ovvero “quel che conta è quello che c’è sotto”.

1. Le raffigurazioni esasperate del “pouvoir neutre” presidenziale: posizione dei problemi.

La questione che, più di altre, appare di ardua risoluzione (e che, più di altre, continua ad affaticare la dottrina nel tempo presente)[1] avendo riguardo alla funzione ed al ruolo del Capo dello stato in Italia alla stregua della vigente forma di governo è - e rimane - quella che ha ad oggetto la esatta conterminazione della “neutralità” (e della posizione *super partes*) dell’organo, nonché la individuazione, in termini più o meno certi, dei margini d’intervento e dei limiti apponibili all’attività compositiva svolta dal Presidente della Repubblica. Il problema si pone in ragione della intrinseca dinamicità ed espandibilità della nozione di “potere neutro”, ovvero della plurima, e per nulla stabile, raffigurazione della “interferenza”[2] presidenziale. Ciò, essenzialmente, per il fatto che l’esercizio dei poteri in discorso viene ricollegato a modalità e forme di estrinsecazione tutt’altro che univoche e, invece, distanti (e differenziabili) quanto ai rispettivi contenuti.

Sicché alla nozione di “*pouvoir neutre*” inteso in una sua “ideale” conformazione[3] - cioè come potere costantemente condizionato dalle (e soggetto alle) sollecitazioni dei soggetti attributari di funzioni politiche in senso stretto rinvenibili all’interno del circuito entro cui maturano le scelte e decisioni politiche, e volto al perseguimento di interessi mai “propri” del Presidente ma di fini essenzialmente “costituzionali” – si giustappone, volta a volta, l’altra di “*pouvoir intermédiaire et régulateur*” e finanche di “*pouvoir préservateur*”[4]; inteso, quest’ultimo, in termini non dissimili da quelli che postulano la raffigurazione del Presidente della Repubblica “reggitore dello stato in tempo di crisi”[5] e che legittimano il diretto e penetrante intervento del Capo dello stato volto al perseguimento di interessi eventualmente “altri” (estranei e “superiori”) rispetto a quelli poc’anzi cennati e, dunque, la risoluzione, in via tendenzialmente autonoma ed “autoritaria”, dei contesti istituzionali emergenziali e dei “casi d’eccezione” attraverso l’emanazione di atti aventi natura e contenuto eminentemente politici. Ed è altresì noto che è proprio avverso la “concezione di una legalità neutrale, avalutativa e aqualificativa, formalistica e funzionalistica in quanto priva di contenuto”[6] che si rivolge, essenzialmente, la riflessione schmittiana.

Tali ultime “esasperate” raffigurazioni della funzione presidenziale parrebbero, poi, acquisire un credito maggiore se riguardate alla luce degli accadimenti che si stanno verificando in quest’ultimo scorcio d’anni in Italia e, in specie, di quella condizione che può a buon diritto definirsi - come si vedrà meglio *infra*, par. 10 - di “vuoto”[7] politico e (almeno in parte) istituzionale. Ed, infatti, la possibilità di tener per ferma la nozione tipica e tradizionale di “potere neutro” sopra cennata potrebbe quanto meno reputarsi opinabile laddove i soggetti titolari della funzione d’indirizzo non fossero in grado di supportare l’azione del Presidente della Repubblica (o lo fossero in termini del tutto atipici e circoscritti), in quanto incapaci di determinare ed “imporre” quei presupposti e quei contenuti che rappresentano la “sostanza” da cui il Presidente medesimo, in un sistema parlamentare monista, non potrebbe prescindere ai fini della corretta esplicazione delle valutazioni e delle scelte che a questi dovrebbero conseguire[8].

E' la situazione di vuoto (o di assenza che dir si voglia) ora detta che indurrebbe quella sostanziale (ed estrema) lievitazione dei poteri presidenziali, la quale si sostanzierebbe nella attitudine alla emanazione di atti che postulano non tanto la estraneità o contrapposibilità agli interessi delle soggettività politiche sopra dette (dal momento che queste ultime non sono neppure in grado di determinarli), quanto la assunzione di un ruolo politicamente attivo ed incisivo che potrebbe finanche ragguagliarsi – ma, è bene subito avvertire, del tutto impropriamente – a quella “posizione autoritaria”^[9] che risulta delineata nella lettura schmittiana del “custode della costituzione”; la quale può, a sua volta, farsi coincidere con (e presuppone) l'assunzione di poteri volti alla salvaguardia di quel finale ed assorbente principio rappresentato dalla “unità politica del popolo”^[10]; presupposto, quest'ultimo, ben più pregnante e penetrante - e legittimante potenzialità intromissive ben più dirompenti - dell'altro, della “unità nazionale”, inciso a chiare lettere nell'art. 87, co. 1, Cost.

Scopo del presente contributo è, dunque, quello di valutare criticamente la plausibilità di quelle assunzioni di principio che tendessero ad avvalorare, alla luce dei più recenti accadimenti politico-istituzionali verificatisi in Italia, una raffigurazione delle mutazioni in atto nei termini di una vera e propria “rottura” dell'impianto costituzionale originario, e ciò avendo precipuo riguardo alla cennata dilatazione della funzione e del ruolo del Capo dello stato e, più in generale, all'alterazione dei tratti originari della forma di governo parlamentare^[11]. E' da tali premesse – e, in specie, dalla opportunità di verificare la liceità di quelle linee di pensiero che pretendono di qualificare le trasformazioni in discorso alla stregua di una più o meno irrisolvibile patologia del sistema dagli esiti “catastrofici” - che appare lecito (ed, anzi, per certi versi obbligato) operare una serie di comparazioni con quelle esperienze costituzionali che sono state attinte da processi evolutivi simiglianti a quelli che si stanno verificando in Italia, seppure – come è ben noto e come si avrà modo fra breve di ribadire – in modo assai più drammatico e devastante.

Da qui la immediata riferibilità a due assetti o sistemi ordinamentali in particolare, quello della V Repubblica francese e, soprattutto, quello weimariano sorto a seguito della apparizione della Costituzione dell'11 agosto 1919; allo scopo di individuare le possibili corrispondenze od analogie in confronto all'attuale assetto costituzionale italiano e di fissare, con un grado di certezza maggiore, i tratti della cennata assimilabilità o, comunque, lata apparentabilità.

Devesi preliminarmente segnalare, a tal ultimo proposito, che va in ogni caso tenuto per fermo un dato che si ritiene essenziale, il quale non può non costituire il punto d'avvio d'ogni indagine che abbia ad oggetto la estensibilità allo scenario politico italiano di situazioni e condizioni analoghe a quelle che si sogliono qualificare (e derivare) attraverso il riferimento, più o meno esplicito, alla cd. “sindrome weimariana”^[12]. Tale dato è rappresentato dalla evidente ed incontrovertibile distanza che intercorre fra i due sistemi e, in particolare, dalla presenza di quella linea di discriminazione che, con nettezza, diversifica le due forme di governo per come configurate nei rispettivi disposti costituzionali.

Se di liminarietà si potrà, dunque, parlare, questa dovrà semmai ammettersi con riferimento esclusivo agli aspetti evolutivi dei due sistemi e, segnatamente, alle patologie eventualmente manifestatesi all'interno di questi in forma non dissimile; patologie le cui cause vanno tuttavia ricercate, a parere di chi scrive, non già (o non già soltanto) nella strutturazione formale dei rispettivi ordinamenti e nella “tenuta” dei medesimi in termini istituzionali, ma soprattutto nel substrato culturale, nonché nel tessuto socio-economico, ovvero, se si vuole, all'interno di quella “costituzione materiale” ove si rappresentano e si dipanano gli accadimenti che connotano la instabilità di un dato sistema^[13].

Solo a tal stregua si potrebbe, dunque, prospettare la giustapposizione di cui in premessa; sì che non è tanto (o, comunque, non è solo) all'assetto ordinamentale che dovrà volgersi lo sguardo, bensì soprattutto alle possibili deficienze che prendono luogo da situazioni e condizioni marcatamente fattuali. Sarebbe sufficiente rammentare, per dar forza a quanto ora detto, il rilievo e l'incidenza che ebbero,

nelle vicende politiche che condussero alla dissoluzione della stagione weimariana (e, per ciò che qui interessa in particolare, all'annientamento delle matrici costitutive di quell'ordinamento), i prodromi e gli accadimenti, di natura squisitamente socio-economica, che favorirono prima una costante ed esasperata condizione di precarietà e poi l'ascesa al potere del nazismo, con il conseguente annichilimento dell'assetto di garanzia espresso, per taluni versi in modo mirabile[14], da quella Costituzione.

E, del resto, quanto alla più evidente – e maggiormente evocata, per gli esiti che ne derivarono – delle presunte analogie sopra cennate, vale a dire quella consistente nella instabilità politica, è da avvertirsi che questa, pur se può reputarsi causa efficiente primaria del progressivo decadimento, seppur in termini affatto diversi, della tenuta ordinamentale dell'uno e dell'altro sistema, non può dirsi ascrivibile alla imprecisione o, come forse sarebbe meglio dire, alla intrinseca duttilità ed ambiguità delle formule costituzionali destinate a configurare, nei due ordinamenti, la rispettiva forma di governo; bensì a quelle connotazioni o condizioni fattuali cui si faceva poc'anzi riferimento; e, semmai, ma solo in parte, a previsioni normative ed assetti giuridico-formali non già di livello costituzionale ma legislativo, quali, essenzialmente, quelli attinenti alla disciplina e configurazione dei sistemi elettorali[15].

Quanto ora detto vale in particolare avendo riguardo all'evo weimariano e alle fasi che ne caratterizzarono l'evoluzione; poiché non si crede che “tutto il male” di tale trascorsa esperienza derivi dalla (e sia imputabile alla) scadente ed impropria raffigurazione, in Costituzione, dei pesi e contrappesi che avrebbero dovuto bilanciare l'innalzamento della funzione presidenziale e scongiurare quel processo che condusse all'inesorabile scadimento della centralità del Parlamento (oltre che del Governo e del suo organo di vertice, ovvero del *Reichskanzler*).

Non è, allora, da reputarsi interna al sistema (cioè provocata dalla formale raffigurazione di questo in Costituzione), bensì esterna a questo, la principale *ratio* causativa della progressiva dilatazione della funzione del *Reichspräsident* e, in specie, dell'avvento della primazia “autoritaria” di tale organo. È pur vero, infatti, che la centralità dell'organo presidenziale trovava formale previsione nella Costituzione del 1919, ma – si crede - in termini non decisivi ed “irrimediabili”. Né si può assumere che la sola presenza dei cosiddetti poteri d'eccezione potesse imprimere al ruolo presidenziale quei relevantissimi aspetti che poi si manifestarono. Si vuol dire che la previsione dell'art. 48 della Costituzione di Weimar non sarebbe certo risultata bastevole, da sé sola, a connotare, nei modi “dittatoriali” e “plebiscitari” che si vedranno fra breve, la posizione del *Reichspräsident*. Semmai si può affermare che tale impropria evoluzione sia stata, per dir così, consentita e agevolata dalla confusiva coesistenza, nella Costituzione del 1919, di assetti tipici del sistema presidenziale (elezione diretta, poteri d'eccezione, indizione del referendum preventivo sulle leggi) e di quello parlamentare (fiducia, controfirma ministeriale nei confronti di tutti, nessuno escluso, gli atti del Capo dello stato)[16]; situazione, questa per ultimo rilevata, che appare anch'essa ultronea e non trasponibile rispetto alla, pur innegabile, progressiva esaltazione del ruolo del Capo dello stato in Italia; dal momento che quanto sta quivi verificandosi è sì caratterizzato – come si avrà modo fra breve di analizzare – da una vigorosa “presenza” politica del Presidente ma in modi assai meno dirompenti, e tali, in ogni caso, da non potersi reputare violativi, nella sostanza, del vigente assetto ordinamentale o da determinare una rottura dell'impianto costituzionale o, addirittura, da configurare il reato di attentato alla Costituzione.

Affermare, dunque, che la diretta assunzione di quelle scelte e decisioni che connotarono in modo così estremo la posizione del *Reichspräsident* in evo weimariano sia dipesa (e sia stata indotta) soltanto dalle formali raffigurazioni sopra dette presenti in Costituzione pare, invero, assunzione di principio opinabile; dal momento che, come già accennato, fu essenzialmente la drammatica situazione “sottostante”- e, in specie, la progressiva esasperazione della condizione di precarietà economico-finanziaria e il moltiplicarsi in modo incontrollabile di fattori incidenti sulla tenuta politica del sistema - che condusse a quel sostanziale auto-accreditamento e alla conseguente auto-attribuzione di poteri così incisivi e pervasivi da parte del Capo dello stato.

Quanto ora detto risulta, poi, assai bene espresso nella riflessione schmittiana, il quale, oltre tutto, deriva proprio dal processo evolutivo che caratterizza la drammatica conclusione della stagione weimariana – in specie negli scritti che appaiono a ridosso di quel periodo - i tratti essenziali e la esemplificazione più diretta di “legalità e legittimità”^[17]. Ne è conferma la centralità che assume, nei contributi in parola, il riferimento allo “stato d’eccezione” ai fini della individuazione dei connotati caratterizzanti la “decisione politica”, intesa, quest’ultima, come “comando” e come atto avente natura personale e diretta (e non indotta da scelte di ordine valoriale)^[18]. E, ciò, pur se sono noti i tratti di ambiguità che connotano, in Schmitt, il concetto di “decisione politica”^[19]. Ma, a parte tale ultimo profilo, non pare potersi revocare in dubbio che l’esercizio dei “poteri d’eccezione” da parte del Capo dello stato presupponga ed esprima, al grado più elevato, la legittimazione sostantiva ed “autoritaria” dell’organo; quella, cioè, che lo abilita a manifestare una volontà politica rivendicandone a sé solo (e non ad altri) il relativo potere. Tale connotazione è messa in luce da Leibholz, il quale esattamente afferma che, a prescindere dalle divaricazioni concettuali poc’anzi cennate, il concetto di “legittimità” in Schmitt è manifestamente inteso “nel senso di legittimità plebiscitaria”^[20]. Ed è ovvio, per concludere sul punto, che la raffigurazione schmittiana della “decisione politica” (per come riconnessa alla funzione del *Reichspräsident*) deve reputarsi del tutto estranea ai (e in diretto contrasto coi) presidi di garanzia che nella Costituzione italiana delimitano, in particolare, i margini della sopra evocata interferenza funzionale esercitabile dal Presidente della Repubblica nei confronti degli altri organi costituzionali e, in specie, del Parlamento e del Governo. Il che fa sì che ogni eventuale assunzione di scelte e “decisioni politiche” connotate da un grado estremo di “decisività”, quali quelle sopra dette, si rappresenterebbe come un fatto “eversivo”, implicherebbe una rottura del vigente assetto ordinamentale e, in ultima analisi, configurerebbe un vero e proprio attentato alla Costituzione.

Devesi comunque ritenere che una dilatazione dei poteri del Capo dello stato nei termini sopra cennati appare, in Italia, anche nel tempo presente, ipotesi di impossibile verifica; e, ciò, nonostante la situazione di “vuoto” sopra cennata e il conseguente innegabile distacco progressivamente prodottosi fra il Presidente della Repubblica (e le scelte e decisioni da questo assunte) e i soggetti titolari della funzione politica in senso stretto; indotto, tal distacco, dalla “solitudine” entro cui il Capo dello stato è costretto ad operare all’interno del circuito democratico-parlamentare in causa della dissoluzione della forma-partito, della dubbia solidità e consistenza delle forze politiche e della conseguente incapacità di queste ultime, segnatamente in quest’ultimo periodo, di determinare in seno al Parlamento una maggioranza tale da sostenere un Governo né “tecnico” né “orizzontale”. A ciò s’aggiunga, pur se tale finale considerazione può sembrare poco pertinente e poco adatta ad una indagine di tipo tecnico-giuridico, che la non ipotizzabilità di un epilogo weimariano (anticipato dalla connessa autoassunzione di decisioni politiche estreme, “plebiscitarie” ed “autoritarie”, quali quelle più volte evocate) sembra confermata dalla impossibilità di rinvenire, all’interno dell’attuale scenario politico-istituzionale, una personalità di tale dirompente spessore da assumere ed esprimere, nei termini sopra detti, quello *status* salvifico che è proprio della teoria dello stato schmittiana.

2. La stagione weimariana: prodromi e cause della sua dissoluzione.

Non è questa la sede per illustrare in modo dettagliato i fattori che condussero alla dissoluzione della esperienza weimariana, analisi che pertiene più alle discipline economiche, storiche e sociologiche che a quelle giuridiche; sarà pertanto sufficiente evocare quelli, fra essi, che sono unanimemente reputati come i più significativi: la gravità della crisi economica sopravvenuta alla sconfitta del primo conflitto mondiale e al disfacimento del II *Reich*, cui si accompagnò la, altrettanto drammatica, caduta del potere d’acquisto della moneta, con le ovvie ripercussioni sui “minimi vitali” e sulla conformazione dei diritti

sociali[21] riconosciuti, in specie, alla “classe media”[22] (indotta, a sua volta, detta caduta, dall’incontrollabile e abnorme processo inflattivo); lo stato di diffuso risentimento nei confronti delle potenze uscite vincitrici dalla guerra e, in particolare, la percezione, presso larghi strati della popolazione tedesca, del trattamento inflitto con la firma del trattato di Versailles del giugno 1919 come di una imposizione umiliante e degradante, specie in riferimento alle misure punitive, sia in termini economici che politico-territoriali, connesse alle cosiddette riparazioni di guerra; il collasso del prussianesimo e dell’*evo* bismarckiano[23], cui si accompagnò la presenza, in seno alla società civile germanica, di una endemica (e mai superata) frammentazione politica e l’apparizione e progressiva espansione di soggettività politiche estreme e di partiti antisistema a vocazione rivoluzionaria e reazionaria, ciò che produsse a sua volta una esasperata instabilità parlamentare (la durata media dei parlamenti fu, nel periodo che intercorre fra il giugno 1920 e il febbraio 1933, di undici mesi circa); la conseguente incapacità di far luogo, segnatamente nell’ultimo periodo di vigenza della Costituzione di Weimar, a stabili assetti dell’esecutivo ed il ricorso necessitato alle “grandi coalizioni”; la impossibilità, dal novembre 1932 in avanti, di costituire in seno al *Reichstag* una maggioranza purchessia, anche indotta da “larghe intese”, dal momento che le elezioni politiche del luglio 1932 si caratterizzarono per una vistosa affermazione del partito nazista (NASDAP – *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*), che ottenne il 37,2% dei voti e da cui derivò la pretesa da parte di Hitler della nomina a cancelliere (richiesta cui Hindenburg non dette, peraltro, immediatamente seguito); l’ultimo scioglimento del *Reichstag* e l’esito infausto della conseguente ennesima consultazione elettorale, la quale non dette luogo ad alcuna plausibile maggioranza e condusse alle dimissioni di von Papen e alla nomina a *Reichskanzler* del generale von Schleicher; il fallimento del tentativo di quest’ultimo, l’accordo segreto Hitler-von Papen, il rifiuto di scioglimento del *Reichstag* da parte di Hindenburg e la nomina di Hitler a Cancelliere il 30 gennaio 1933; ed, infine, lo scenario che conseguì a tal serie di eventi: l’incendio del *Reichstag* del 27 febbraio 1933, l’emanazione da parte di Hindenburg, il giorno successivo, utilizzando i poteri di eccezione ex art. 48, co. 2 della Costituzione[24], del *Reichstagsbrandverordnung* (il cd. *Decreto dell’incendio del Reichstag*, soppressivo di pressoché tutte le libertà civili previste in Costituzione) e l’approvazione da parte del Parlamento, il 24 marzo 1933, dell’*Ermächtigungsgesetz* (o “legge-delega dei pieni poteri”); data, quest’ultima, che segna il vero punto d’avvio della dittatura nazista[25].

3. La distanza fra le esperienze costituzionali weimariana e italiana sogguardata alla stregua dei più recenti accadimenti politico-istituzionali: con particolare riguardo alla “deriva presidenzialista”.

Alla luce di quanto brevemente illustrato al par. precedente pare evidente che, sebbene taluni tratti evolutivi possano dirsi comuni alle due esperienze costituzionali – in specie, per ciò che riguarda la più recente evoluzione della situazione italiana, quelli che attengono alla provvisorietà e temporaneità delle compagini governative ed alla scadente capacità del Parlamento d’esprimere maggioranze stabili e uniformi, alla prassi dei governi delle “larghe intese” o delle (più o meno eterogenee) “grandi coalizioni”, nonché alla cennata progressiva lievitazione dell’azione compositiva del Capo dello stato[26] –, occorre, al fine di evitare affrettati paragoni, gettare *in primis* lo sguardo alle (e tener conto delle) indiscutibili discrasie che connotano i due sistemi[27].

A malgrado delle precisazioni ora espresse, non infrequentemente, soprattutto nel periodo in cui più aspra si è rappresentata la crisi politica e socio-economica in Italia (ed in cui più problematica ne è apparsa la risoluzione), si è inteso, seppur sovente senza sufficiente cognizione di causa, avallare quella comparazione e quel parallelismo di cui si diceva in premessa[28]; assumendo che la precarietà istituzionale che tali vicende hanno provocato, in particolare a riguardo della sempre più ridotta attitudine degli organi costituzionali attributari del potere d’indirizzo politico di corrispondere

all'elevatissima funzione loro affidata dalla Costituzione, troverebbe un suo più o meno immediato antecedente nella fenomenologia politica dell'evo weimariano e, più precisamente, nell'esito ultimo di quel drammatico processo evolutivo, vale a dire nella implosione dell'ordinamento giuridico-costituzionale e, in particolare, nella dissoluzione delle matrici originarie di esso[29].

Mette conto di soggiungere, a immediato contraltare di quanto ora espresso, qualche breve notazione; e ciò per cercar di rappresentare i motivi che inducono a raffigurare uno scenario ed un esito affatto dissimile – e, soprattutto, assai meno drammatico – avendo come riferimento la situazione italiana[30]. Si vuol dire che molti degli episodi che più hanno apportato nocimento alla stabilità, resistività e continuità della stagione weimariana non possono, se esaminati alla luce dell'esperienza politico-costituzionale italiana, né rinvenirsi né reputarsi di possibile verifica, quanto meno ragionevolmente ed in un arco di tempo più o meno congruo.

Si prenda, per tutti ed in via esemplificativa, il dato – già evocato in avvio del presente lavoro - rappresentato dalla cosiddetta deriva presidenzialista (o, come sarebbe forse più adeguato dire nel caso in esame, semi-presidenzialista), ovvero quel processo evolutivo, per larga parte caratterizzato in via di prassi, che ha inciso in modo rilevantissimo sulla connotazione primigenia della forma di governo introdotta dalla Costituzione di Weimar e che è stato sottoposto a censura in quanto ritenuto causativo, più di altri aspetti patologici, del progressivo deperimento e poi della definitiva disgregazione dell'assetto di garanzia cui s'improntava l'impianto weimariano.

L'attenzione va rivolta, in particolare, al massiccio e costante ricorso, da parte del Presidente del *Reich*, ai poteri connessi al ricordato stato d'eccezione (*Ausnahmezustand*) e, in particolare, all'impiego delle ordinanze dittatoriali (*Diktaturverordnungen*) ex art. 48, co. 2 della Costituzione. È noto che l'utilizzazione di tale ultimo strumento – che divenne col tempo, e del tutto impropriamente (o, meglio, illegittimamente), atto di carattere insieme normativo e provvedimentale – da parte del *Reichspräsident*, ebbe luogo in modo pressoché incontrollato ed in via sostanzialmente “autonoma”, segnatamente avendo riguardo al coinvolgimento dell'esecutivo (e del *Reichskanzler* in specie), e contrassegnò drasticamente l'esperienza weimariana fin dagli anni della presidenza Ebert (e in particolare dal 1923 in avanti); ed è altresì noto che il ricorso agli atti in parola assunse forme sempre più estese, fino a diventare pratica usuale e sostitutiva della legge, nell'ultima fase del periodo weimariano, che fu contrassegnata dalla presidenza Hindenburg, e soprattutto negli anni dal 1930 al 1932. Devesi altresì soggiungere – per il diretto rilievo che tale profilo induce da un punto di vista propriamente costituzionalistico – che le *Diktaturverordnungen* sopra evocate potevano riguardare un amplissimo ambito materiale, dal momento che esse si riconnettevano, a loro volta, alla nozione di *Ausnahmezustand* per come venne progressivamente fatta espandere nei suoi contenuti e nella sua attitudine prescrittiva; nozione, infatti, quest'ultima, assai dinamica e labile e che, com'è noto, copriva settori i più estesi, ovvero quelli entro cui si collocavano le ordinanze incidenti sia sull'ambito propriamente militare (tipici, fra tali atti, quelli inerenti al conferimento del potere esecutivo alle strutture militari e ai commissari civili, nonché alla istituzione dei tribunali militari), sia su quello economico (tipici, a questo proposito, i provvedimenti destinati a porre argine all'effetto inflattivo provocato dalla crisi finanziaria), sia su quello della difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica e del contrasto agli attentati alla pace interna[31].

4. L'art. 48 della Costituzione di Weimar e la sua lettura evolutiva: evidente inapplicabilità all'assetto costituzionale italiano ed assoluta inconciliabilità avendo riguardo ai presidi di garanzia ivi affermati.

È, dunque, essenzialmente alla stregua delle misure adottabili in attuazione del cit. art. 48, co. 2 - ed in

specie sulla base della prassi che si formò in ordine ai margini d'azione del *Reichspräsident* e che legittimò l'estesissimo apprezzamento discrezionale sopra cennato - che venne a manifestarsi in termini sempre più estesi quell'effetto soppressivo – più che sostitutivo – del ruolo della legge del Parlamento nelle materie elencate in fine del par. precedente. Ciò che ovviamente produsse, effetto ancor più grave in quanto implicante la lesione d'uno dei principi cardine dello stato liberale di diritto (prima ancora che di quello costituzionale di diritto), la sostanziale esautorazione dell'atto-fonte legislativo – e, dunque, la costante elusione delle riserve di legge pur prevedute dalla Costituzione del 1919 – nei settori concernenti in particolare i diritti di libertà civile.

E', allora, soprattutto per il tramite delle *Diktaturverordnungen* emanate in costanza dello stato d'eccezione che il ruolo del Presidente del *Reich* assunse all'interno di quella forma di governo una connotazione del tutto preminente; connotazione che, quanto meno nella sua finale rappresentazione, poteva dirsi estranea agli stessi presupposti organizzativi che connotavano in origine il sistema politico-istituzionale weimariano; dal momento che, come già rimarcato, fu essenzialmente per il tramite di una autoassunzione "autoritaria" che i margini conformativi di quello che era stato concepito come un potere limitato e astretto entro il canone della temporaneità, straordinarietà ed eccezionalità si trasformò in un potere para-normativo tendenzialmente libero e dotato di attitudine derogatoria, sospensiva ed abrogativa nei confronti della legge. Solo in tal modo si poté, dunque, legittimare l'emanazione, da parte del Presidente del *Reich* e nei modi sopra detti, di provvedimenti drasticamente incidenti sul regime di garanzia inerente ai sette diritti fondamentali che risultavano elencati, in modo tassativo, nel secondo comma del richiamato art. 48: libertà personale (art. 114), di domicilio (art. 115), segretezza e inviolabilità della corrispondenza (art. 117), libertà di manifestazione del pensiero (art. 118), di riunione (art. 123), di associazione (art. 124), diritto di proprietà (art. 153).

5. *Ausnahmezustand* tedesco (ex art. 48 Cost. Weimar) e *pouvoirs de crise* francesi (ex art. 16 Cost. V Repubblica): loro solo tendenziale apparentabilità, segnatamente a seguito dell'apparizione della loi constitutionnelle n. 2008-724 "de modernisation des institutions de la Ve République".

È soprattutto alla luce del quadro ora tracciato che non pare potersi revocare in dubbio quanto si avvertiva in ordine alla distanza dell'assetto ordinamentale weimariano (e delle cause che ne produssero la prematura dissoluzione) rispetto a quello italiano; con particolare riguardo alla assoluta inconciliabilità, rispetto al sistema costituzionale italiano, di poteri di tal entità e natura quali quelli progressivamente assunti ed esercitati dal *Reichspräsident*. Che, semmai, un paragone più o meno diretto con l'ordinamento weimariano parrebbe plausibile operare in confronto ad un altro sistema di governo, ovvero a quello introdotto dalla Costituzione della V Repubblica francese^[32]; dal momento che è quivi rinvenibile un disposto che, seppur con sensibili tratti differenziali, potrebbe assimilarsi alla formula contenuta nel più volte cit. art. 48.

Ci riferisce, come si sarà inteso, all'art. 16 di quella Costituzione, in cui vengono preveduti i poteri eccezionali o "*pouvoirs de crise*" attribuiti al Presidente della Repubblica. E non v'è dubbio, sebbene la formula costituzionale abbia indotto ed induca tuttora un esteso dibattito, che essa può quanto meno giustapporsi all'altra della Costituzione weimariana; anche in virtù del fatto che entrambe le disposizioni si collocano (e in tal senso si legittimano) all'interno di un sistema di tipo semi-presidenziale. Va però subito soggiunto che sia la formula contenuta nell'art.16 sia la lettura che ne è stata fatta in Francia consentono di evidenziare alcuni di quei tratti differenziali di cui si diceva e, in specie, le maggiori cautele con cui la Costituzione della V Repubblica pare abilitare l'azione emergenziale del Capo dello stato volta ad "adottare le misure richieste" quando "le istituzioni della Repubblica, l'indipendenza della nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono minacciati in maniera

grave ed immediata e il regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto”.

La prima fra tali cautele è di natura contenutistica e concerne la individuazione delle condizioni che consentono il ricorso ai poteri in esame da parte del Presidente; sicché si può rilevare, a tal proposito, che lo spettro d'intervento e il grado discrezionalità è, nel caso in discorso, da reputarsi assai più rarefatto di quello prefigurato dall'ordinamento weimariano. Non si può poi mancar di rimarcare che ulteriori ed assai ingenti marginazioni al potere d'intervento presidenziale possono altresì farsi discendere, in Francia, dalle prescrizioni che attengono alla forma dell'atto o, ancor meglio, alla procedimentalizzazione imposta dall'art. 16 sopra richiamato. Si osservino, a tal ultimo proposito, i commi successivi al primo della norma costituzionale, con particolare riguardo a quanto previsto in ordine alla conterminazione temporale dei *pouvoirs de crise*^[33] e al “coinvolgimento” (a seconda dei casi, necessario od eventuale) di altri organi costituzionali.

È soprattutto a tal ultimo proposito che mette conto di evidenziare quanto verificatosi in Francia nel corso della presidenza Sarkozy in riferimento al profilo qui trattato, e cioè al fatto che nel 2008 è stata promulgata la legge costituzionale n. 2008-724 “*de modernisation des institutions de la Ve République*”; la quale ha inteso operare, fra l'altro, una importante revisione di tipo integrativo proprio a riguardo del cit. art. 16 allo scopo di stabilire una più incisiva conformazione dei “*pouvoirs de crise*”, quanto meno dal punto di vista, assai rilevante, della cennata procedimentalizzazione e dei controlli esperibili in ordine alla “congruità” dei medesimi. La riforma in parola ha in effetti introdotto un comma finale nell'art. 16, che abilita l'intervento del *Conseil constitutionnel* in ordine alla verifica del corretto esercizio dei poteri in questione e, più precisamente, della sussistenza delle condizioni elencate nel primo comma della disposizione^[34].

E si badi che, da un punto di vista contenutistico e sostanziale, l'attribuzione del *Conseil constitutionnel* – che, una volta adito, dovrà, nella ipotesi qui in esame, pronunciarsi “nel più breve tempo possibile” - appare di ben diversa portata e di ben maggiore consistenza rispetto a quella preveduta anteriormente alla revisione del 2008. Nella originaria stesura dell'art. 16 si faceva, infatti, già riferimento ad un coinvolgimento del *Conseil constitutionnel*; tuttavia tale coinvolgimento, che è tuttora previsto nel terzo comma della disposizione in esame, presuppone soltanto un mero obbligo di “consultazione” in capo al Presidente della Repubblica cui non viene ricollegato, come avviene alla stregua del comma finale, l'esito formale consistente nella necessaria espressione di un vero e proprio “parere pubblico” (l'*avis public* previsto dalla norma in discorso). La previsione di cui al terzo comma dell'art. 16, cit., è, infatti, del tutto analoga, quanto al suo contenuto e al suo portato prescrittivo, a quella del primo comma, ove è appunto preveduta la cennata mera *consultation* del Primo ministro, dei Presidenti delle assemblee e del Presidente dello stesso Consiglio costituzionale.

Va segnalato, al fine di meglio indagare la portata della revisione su richiamata, che il controllo esperito dal *Conseil constitutionnel* è ora previsto in termini di vera e propria verifica; verifica che, come tale, deve dar luogo all'atto formale sopra rammentato. Inoltre, almeno in un caso l'espressione del parere va intesa come necessaria ed obbligata (anche se il parere stesso permane verosimilmente di natura non vincolante essendo successivo alla adozione delle “misure”). Ed infatti, seppur debba qui ribadirsi che l'apprezzamento del Presidente della Repubblica va inteso in termini di estesa discrezionalità – e che spetta dunque al Presidente stesso stabilire, volta a volta, se ricorrano le condizioni di cui al primo comma della disposizione, rappresentate dalla “minaccia grave ed immediata” e dalla “interruzione” -, l'ultimo comma del cit. art. 16, per come introdotto dalla legge costituzionale n. 2008-724, disciplina due distinte ipotesi di “verifica” e impone che questa vada in ogni caso espletata “allo scadere dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni altro momento oltre tale durata”; mentre, antecedentemente a tali termini temporali, ma sempre che siano “trascorsi trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali”, l'*avis public* può sopravvenire solo a seguito della richiesta da parte del Presidente della Assemblea nazionale, del Presidente del Senato o di sessanta deputati o senatori.

Va detto, per chiudere sullo specifico argomento, che la revisione in discorso ha altresì esteso i margini di competenza del *Conseil constitutionnel* in ordine al cennato potere di controllo. Se, infatti, la *consultation* di cui al terzo comma dell'art. 16 deve vertere esclusivamente sulla materia ivi individuata – al fine di valutare se le misure adottate possano o meno considerarsi congrue a riguardo del solo parametro ivi sancito e, cioè, se il Presidente sia stato “ispirato” e indotto, nell’assunzione delle misure medesime, “dalla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti” – alla luce della integrazione operata dalla cit. legge costituzionale n. 2008-724 il *Conseil constitutionnel* è chiamato in causa avendo riguardo ad un ambito assai più comprensivo, ovvero quello che pertiene alla sussistenza delle “condizioni di cui al primo comma” dell'art. 16. Per tal modo il potere di controllo del supremo organo di garanzia francese può riguardare, ed integralmente, la congruenza e compatibilità dei modi d’esercizio dei *pouvoirs de crise* in riferimento al parametro generale esplicitato dal cit. primo comma della disposizione costituzionale.

6. Conferme, in ordine alla distanza dell’assetto ordinamentale weimariano rispetto a quello italiano, rinvenibili nella relazione conclusiva del cd. Gruppo dei saggi.

Tornando al tema centrale del presente contributo, la impossibilità di far paragoni o, comunque, di ritenere ormai prossima, in Italia, una sostantiva evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica “in senso weimariano”, oltre che avere una base immediata e inoppugnabile *pro passato* - alla luce del raffronto fra i disposti delle Costituzioni del 1919 e del 1948 che raffigurano le rispettive forme di governo - trova conferma *pro futuro*, ovvero entro un’ottica previsionale e nella evenienza di una più o meno drastica e complessiva revisione della vigente Costituzione italiana (e della sua parte organizzativa in specie).

La consistenza di tale assunto può, infatti, agevolmente desumersi dal contributo “istituzionale” più recente nella materia *de qua*, destinato a vagheggiare – seppure in termini informali e per null’affatto procedimentalizzati – le linee portanti di una possibile riforma della Parte seconda della Costituzione, con specifico riguardo all’adeguamento delle disposizioni costituzionali concernenti la forma di governo.

Ci si riferisce alla relazione finale, licenziata il 12 aprile 2013 dal “Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali”, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica ed usualmente definito “Gruppo dei saggi”. È in tale documento che assumono rilievo preminente quei passi in cui, con estrema perentorietà, viene esplicitato il principio di far salve le basi costitutive del sistema parlamentare; e ciò in termini del tutto adesivi, e manifestando pressoché integrale ossequio, al modello delineato dalla vigente Costituzione. Può allora affermarsi che il documento in discorso – pur avendo un grado d’impatto assai limitato e pur nella sua oggettiva, e pressoché unanimemente rimarcata, marginalità e precarietà^[35] (in causa della sua innegabile atipicità, anche e soprattutto sotto il profilo propriamente formale) – mostri, ancora una volta, di voler ripudiare qualunque ricostruzione volta alla sostantiva espansione della funzione presidenziale, e tanto meno all’esplicazione, da parte del Capo dello stato, di un ruolo *pleno iure* partecipe dell’indirizzo politico generale; e manifesti, all’opposto, di ricalcare più o meno pedissequamente quella raffigurazione che è oggi possibile rinvenire, essenzialmente, nelle disposizioni contenute nel Titolo II della Parte II della Costituzione e, in particolare, negli artt. 89, 90 (oltre che nell’art. 92, co. 2).

Si veda, a riprova di quanto ora detto, la perentoria assunzione di principio, presente nella citata relazione conclusiva, in cui il Gruppo di lavoro mostra di reputare “preferibile il regime parlamentare ritenendolo più coerente con il complessivo sistema costituzionale, capace di contrastare l’eccesso di

personalizzazione della politica, più elastico rispetto alla forma di governo semipresidenziale”. Altrettanto significativo è, poi, il seguito immediato del passo ora richiamato, esplicitativo della *ratio* che ha permeato la scelta operata dai “saggi”, ovvero la necessità di mantenere e di non pregiudicare il ruolo neutro[36] del Capo dello stato al fine di scongiurare le difettosità e i pericoli che sarebbero insiti nel sistema semipresidenziale, in quanto quest’ultimo “non prevede una istituzione responsabile della risoluzione della crisi perché il Presidente della Repubblica è anche Capo dell’Esecutivo”. Senza contare che il passo della relazione qui analizzato si conclude con una ancor più esplicita presa di posizione adesiva in confronto alle coordinate tipiche del sistema parlamentare e, in particolare, al dogma della posizione *super partes* del Capo dello stato. L’esperienza italiana, specie quella più recente, avrebbe infatti “dimostrato l’utilità di un Presidente della Repubblica che, essendo fuori dal conflitto politico, possa esercitare a pieno titolo le preziose funzioni di garante dell’equilibrio costituzionale”; affermazione, quest’ultima, che, in piena *bagarre* istituzionale e soprattutto in presenza di un attivismo presidenziale di indubbia natura politica (più che politico-costituzionale)[37], e di quel “protagonismo” sottolineato e censurato da estesi settori della dottrina costituzionalistica[38], potrebbe finanche apparire come una sorta di obbligata giustificazione, da parte dei “saggi”, dell’operato e degli atti posti in essere dal “committente” nel corso di una difficilissima stagione; stagione che si sta tuttora vivendo, che pare destinata a non chiudersi rapidamente e che vede mano a mano aggrovigliarsi in un vero e proprio nodo gordiano i rapporti fra il Capo dello stato e i soggetti attributari della funzione politica.

7. Delle possibili analogie fra il Reichspräsident weimariano e il Capo dello stato italiano riguardate alla luce della teoria espositiva del Presidente della Repubblica “reggitore dello stato in tempo di crisi”.

È alla luce dei sempre più intricati rapporti evocati in fine del par. che precede che – pur se si ritiene inaccettabile, come più volte rimarcato, qualsivoglia comparazione o parallelismo fra la espansa “presenza” politica del *Reichspräsident* weimariano e quella, assai più ridotta, del Capo dello stato italiano – la metafora del nodo gordiano potrebbe apparire come la più adatta a raffigurare la posizione di quest’ultimo, segnatamente in periodo di profonda crisi istituzionale. Ciò in quanto il rimedio palesato nella leggenda da cui la metafora scaturisce – vale a dire l’evocazione di un taglio netto e *tranchant* – richiama immediatamente l’autoassunzione di un potere decisionale, se non propriamente di tipo “autoritativo”, quanto meno da intendersi come tendenzialmente sganciato da qualsivoglia compartecipazione (leggasi: controfirma come atto dovuto). Senonché, ed è questo il punto della questione che appare tuttora centrale e ineludibile, l’attitudine valutativa e la soglia decisionale entro cui è astretto l’apprezzamento del Presidente della Repubblica dovrebbero permanere assoggettate - nel vigente assetto costituzionale italiano e specie avendo riguardo agli atti più rilevanti, primi fra tutti quelli che ineriscono alla formazione del Governo e allo scioglimento anticipato – a quei severi ed invalicabili limiti i quali si sostanziano nel necessario consentimento dei soggetti *stricto sensu* detentori della funzione politica, intesa, quest’ultima, nel suo significato più proprio.

Gli è che l’unica via percorribile per avallare, pur all’interno di una forma di governo parlamentare, una raffigurazione della funzione presidenziale tale da legittimare decisioni “autoritarie” e scelte “drasticamente” politiche[39] sarebbe, a parere di chi scrive, quella a suo tempo lucidamente prospettata da Carlo Esposito[40]. E ciò anche volendo giustapporre a tale ultima ricostruzione quell’altra – peraltro concettualmente e dommaticamente assai distante - formulata da Paolo Barile, che a sua volta riconosce al Capo dello stato, per il tramite della utilizzazione della formula “indirizzo politico generale” o “indirizzo politico-costituzionale”[41], un rilevante grado di apprezzamento, in specie nella risoluzione delle crisi di governo e, più in generale, nell’esercizio del potere di controllo “della attività della maggioranza”[42].

Va tuttavia subito rilevato, a proposito della prospettazione bariliana, e con specifico riferimento a quanto emerge dalle espressioni verbali ora richiamate, che tale l'A. parte pur sempre dal presupposto secondo cui l'azione del Capo dello stato si deve rappresentare nei termini della verifica e del controllo, nella specie concernente l'attività d'indirizzo posta in essere dalla maggioranza (o "indirizzo di maggioranza"); il che non esclude, peraltro, l'eventuale intervento, seppur di natura correttiva, da parte dello stesso Capo dello stato, che potrà, a tal scopo, sì ingerirsi nella attuazione del cennato indirizzo di maggioranza, ma "per allinearlo alla attuazione dei fini costituzionali" (ciò, verosimilmente, laddove l'indirizzo di maggioranza venisse esplicitato in termini che il Presidente della Repubblica reputasse ultronei rispetto a quelli da lui stesso ritenuti prioritari)[43]. Se, dunque, non è contestabile, nella lettura di Barile, il riconoscimento in capo al Presidente della Repubblica dell'estesa ed incisiva capacità d'azione comprensiva di quell'eventuale intervento di tipo "impositivo" o *lato sensu* coercitivo, nei termini poc'anzi esposti, resta il fatto che tale intervento dovrà avere pur sempre natura non decisionale e propulsiva in senso assoluto; e ciò in quanto l'attività compositiva del Presidente dovrà necessariamente essere esplicitata "a rime obbligate"[44] (cioè solo laddove egli rilevi, a fronte della negligente o impropria azione della maggioranza, la presenza di un interesse costituzionale da privilegiare nei sensi sopra detti); e non potrà, in ogni caso, esprimersi attraverso un intervento propriamente "creativo"[45], introduttivo di un indirizzo "personale", svincolato da qualsivoglia correlazione con il perseguimento dei "fini costituzionali"[46].

In effetti la linea interpretativa espositiana – pur se si reputa inaccoglibile per gli esiti estremi che essa induce – potrebbe apparire più attuale e possedere, più dell'altra, una sua precipua valenza ed attualità, e proprio in quanto anticipatrice o, se si vuole, premonitrice di uno scenario che si potrebbe delineare nel tempo presente; nel senso, cioè, che essa potrebbe per ipotesi rappresentare, segnatamente nei suoi possibili esiti "autoritari", quella condizione di progressiva disgregazione dei rapporti fra organi supremi dell'ordinamento e di persistente crisi politico-istituzionale che presuppone, nella lettura espositiana, quella sorta di "reggenza" del Capo dello stato, ovvero l'assegnazione di quell'insieme di poteri (e il riconoscimento di quello *status* "salvifico")[47] che ha, invero, molti punti di contatto con quanto l'art. 48 della Costituzione weimariana aveva formalizzato avendo riguardo alle possibilità d'intervento del *Reichspräsident* ed agli atti da tale organo eventualmente assumibili in previsione (ed in costanza) dello "stato di eccezione"[48].

Non è qui il caso di rievocare, nei termini estesi e puntuali che questa meriterebbe, la teoria cui s'è fatto ora riferimento; quella, cioè, del Presidente della Repubblica inteso, ancorché all'interno di una forma di governo parlamentare, come "reggitore dello stato in tempo di crisi"; né si può, se non fuggevolmente, rammentare che evidenti appaiono, nell'intento espositiano di dilatare la funzione ed il ruolo presidenziali, la derivazione e la matrice schmittiana. Pur tuttavia il riferimento alla teoria in discorso appare obbligato se non altro in virtù del fatto che un tal modo di impostare il problema rappresenterebbe, in buona sostanza, l'unica strada atta a consentire la cennata estraniamento della funzione presidenziale da quella "ordinaria" di mero arbitro e di garante del corretto svolgimento dei rapporti fra gli organi attributari del potere di indirizzo politico; e, conseguentemente, a giustificare quanto da taluno si paventa si stia verificando in Italia nel tempo presente in riferimento alla posizione assunta dal Capo dello stato; il quale starebbe divenendo, a tal stregua, soggetto titolare non solo di poteri di intermediazione o di composizione o di partecipazione, ma di diretta ed estesa "intromissione" nelle vicende politiche.

Volendo, allora, continuare a ragionare in termini marcatamente espositiani, il riconoscimento di un livello politico-decisionale di così elevato tenore al Capo dello stato, in specie da parte delle forze politiche presenti in Parlamento (e, quanto meno, da parte di una frazione sufficientemente ampia di queste), troverebbe la sua causa efficiente – e la sua prima ragion d'essere – nella condizione di assenza o, meglio, nella incapacità ed inattitudine che connota i comportamenti dei soggetti politici nell'attuale momento di crisi[49]; ovvero in quella sorta di masochistica propensione all'estraniamento o

all'auto-espunzione dallo scenario politico che i partiti (ma anche le due compagini governative che si sono succedute a far data dal novembre 2011, cioè dalla caduta dell'ultimo Governo Berlusconi) hanno manifestato e paiono manifestare in modo sempre più appariscente[50]; esimendosi in tal modo dalla funzione e dai compiti loro attribuiti (ed, anzi, imposti) dalla stessa Costituzione in ordine all'assunzione sia di quelle decisioni che dovrebbero consentire la compiuta ed esaustiva esplicazione dell'indirizzo politico, sia di quelle altre – ancor più rilevanti ed essenziali, da un punto di vista propriamente costituzionale – che investono i due delicatissimi ambiti che pertengono alla risoluzione delle crisi di governo ed allo scioglimento anticipato. Ed è evidente che, in ordine ai processi decisionali ora cennati, né un governo “tecnico”[51] (per sua natura capace di esercitare funzioni politiche solo in termini parziali e ridotti in quanto caratterizzato, nella sua *ratio* istitutiva, dalla intrinseca temporaneità ed eccezionalità che si ricollega ad uno “stato di bisogno”, ovvero alla necessità di ovviare alla emergenza indotta dal sopravvenire della crisi economica e dello stallo politico-istituzionale) né un governo “di larga convergenza” o “delle larghe intese”[52] (scarsamente adatto a maturare e coagulare al suo interno voci ed opinioni politiche distanti e radicalmente estranee le une alle altre e tali da non consentire, in causa degli inevitabili “equilibrismi” in cui è quotidianamente costretto, il perseguimento di una linea politico-programmatica di lungo respiro) possono dirsi in grado di far fronte ad esigenze e a richieste di cambiamento che, specie in un evo “globalizzato”[53] e contrassegnato dall'ampliamento degli scenari sovrastatali, postulano apprezzamenti e processi decisionali ispirati alla immediatezza e puntualità.

Orbene, come s'avvertiva, non si crede che la teoria del Presidente “reggitore dello stato in tempo di crisi” possa essere accolta né che possa rappresentarsi come base giustificativa dell'estensione dei poteri dell'organo in discorso, pur nell'attuale agitata congerie politico-istituzionale[54]. Semmai, essa sarebbe applicabile, per tornare alla comparazione più volte evocata nel presente contributo, solo in costanza di un assetto politico-istituzionale ed in presenza di norme facoltizzanti quali quelle che si rinvergono nella Costituzione del 1919. Non v'è dubbio, infatti, che, accanto alla richiamata matrice schmittiana, emerga, nella ricostruzione espositiva, e con nettezza, anche quella weimariana[55], dal momento che tale autore risente dell'ampia eco e della centralità che, negli studi costituzionalistici di quel periodo, ebbe quella tormentata stagione[56]. E del resto, basterebbe, a tal proposito, rammentare quanto estesa fu l'attenzione rivolta alla Costituzione di Weimar – pur se frequentemente in termini tutt'altro che apologetici - dai giuristi italiani di quegli anni; in particolare da quei costituzionalisti che, a giusta ragione, si possono definire di matrice tedesca, Costantino Mortati primo fra tutti[57].

8. L'evoluzione della forma di governo in Italia e le sue matrici costitutive: con particolare riguardo alla attualità dell'o.d.g. Perassi ed alle (altrettanto attuali) matrici teoriche anti-weimariane che lo ispirarono.

Ora, se è probabilmente improprio parlare di vera e propria dissoluzione o, come viene altrimenti definita, implosione del sistema politico-istituzionale italiano - e se appare un fuor d'opera ragguagliare la situazione in cui versa attualmente l'Italia a quella della Germania weimariana, in particolare degli anni che precedettero immediatamente l'avvento al potere di Hitler -, si può, e con una certa sicurezza, affermare quanto meno il progressivo deterioramento e logoramento di esso; e ciò anche se lo si sogguardi, nella sua attuale fase evolutiva, da un punto di vista propriamente giuridico-costituzionale, ovvero con precipuo e diretto riferimento alla erosione dell'assetto originario della forma di governo per come era stato immaginato e tracciato in seno alla Assemblea Costituente. Ciò, per l'appunto, attraverso il formarsi di quelle prassi e convenzioni[58] (ma, in ogni caso, ovviamente, non di vere e proprie consuetudini *contra constitutionem*) che paiono incidere in modo più o meno significativo su talune delle basi costitutive del sistema parlamentare; a principiarsi dal punto di discriminare rappresentato dall'innalzamento di quei margini e di quelle soglie che ineriscono ai limiti imposti all'azione politica del Capo dello stato e che dovrebbero, per l'appunto, connotarne (e irrigidirne) la libertà di movimento.

È un aspetto, quest'ultimo della espansione della funzione presidenziale, cui s'è venuta quasi ineluttabilmente giustapponendo un ancor più visibile decadimento della centralità dell'organo parlamentare, in particolare per ciò che concerne la partecipazione delle componenti politiche alle vicende istituzionali più recenti, *in primis* quelle che hanno riguardato prima la formazione del Governo Monti e poi la nascita del Governo Letta.

Ciò detto, ma già preannunciando che tali forme di progressiva espansione del ruolo del Capo dello stato non si crede abbiano prodotto (o possano comunque condurre ad) una vera e propria "rottura" dell'impianto costituzionale originario[59], mette subito conto di rammentare il rilievo che assunse il – giustamente famoso – o.d.g. Perassi, che pose le basi del sistema parlamentare dell'Italia repubblicana ed attraverso il quale si volle – in modo assai reciso ed *ex informata conscientia* – espungere quello presidenziale (e semi-presidenziale)[60].

L'evocazione dell'o.d.g. Perassi è una via obbligata e non deve apparire un mero riferimento di carattere storicistico; vuole, invece, sottintendere l'importanza ed il rilievo che l'impianto politico-istituzionale weimariano, ma nei termini tutt'altro che elogiativi cui si accennerà fra breve, ebbe all'interno della Costituente; dal momento che in quasi tutti gli interventi che si svolsero nella assise che in modo più esteso affrontò il tema della forma di governo – ci si riferisce all'ampio dibattito che si svolse all'interno della seconda Sottocommissione – affiorò il diretto riferimento a quella stagione. Gli è che in molti degli interventi ora evocati il proposito di instaurare un sistema improntato alla centralità del Parlamento e al carattere neutrale del Capo dello stato fu essenzialmente palesato (ed ottenne un definitivo consenso) proprio alla stregua degli esiti infausti della forma di governo weimariana; e muovendo dal precipuo intento del superamento delle deficienze indotte da quella trascorsa, ma non lontana, esperienza, si da scongiurarne il drammatico epilogo. E si è già avuto modo di rammentare, a tal ultimo proposito, che taluni fra i costituenti più autorevoli ebbero modo di averne diretta conoscenza e di analizzarne, *funditus*, le cause (il riferimento obbligato è, ancora una volta, alla centralissima figura di Costantino Mortati e, in specie, alla frequentazione e agli studi da quest'ultimo dedicati a quell'assetto ordinamentale).

Si badi, a conferma di quanto ora esposto, che anche coloro fra i costituenti che erano consci delle possibili "degenerazioni del governo parlamentare" e che proponevano soluzioni atte a scongiurare in particolare il pericolo della ingovernabilità[61], agivano pur sempre con un chiaro intento anti-weimariano. Si prenda, per tutte, la posizione dell'On. Tosato, palesata nel corso del dibattito svoltosi il 5 settembre 1946 in seconda Sottocommissione. Tosato proponeva quella ch'egli stesso definiva una sorta di "contaminazione", ovvero il contemperamento di elementi propri del governo presidenziale e del governo parlamentare ma, con esplicito riferimento alla esperienza costituzionale qui esaminata, rimarcava il dato, da lui reputato ineludibile, che la contaminazione in discorso non avrebbe dovuto "avvenire nel senso tentato dalla costituzione di Weimar, la quale ha creduto di risolvere il problema attraverso un irrobustimento dei poteri del Capo dello stato" – dal momento che il tentativo tedesco aveva dato "un pessimo risultato" – ma attraverso un sensibile rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei Ministri[62].

Val la pena di rammentare che, se nella discussione svoltasi il 5 settembre 1946 in seconda Sottocommissione fu soprattutto l'On. Calamandrei a vagheggiare, sebbene in termini non perentori, la forma di governo presidenziale come la più funzionale alla situazione politica italiana venutasi a creare all'indomani del secondo conflitto mondiale – segnatamente in ragione della insussistenza di un sistema ispirato al bipartitismo e degli effetti che il parlamentarismo rischiava di provocare, in presenza di un assetto politico frammentato, in termini di governabilità[63] –, la posizione di quest'ultimo restò sostanzialmente isolata[64], dal momento che la dilatazione dei poteri del Capo dello stato – ed in specie l'attribuzione a quest'ultimo di una serie di prerogative più o meno sganciate dal controllo parlamentare (e dalla sostantiva partecipazione del governo in sede di controfirma), in analogia con quanto si era verificato durante l'esperienza weimariana – fu ipotesi che non raccolse alcun consenso e che fu invece

pressoché unanimemente osteggiata.

Si ha motivo di ritenere, a tal proposito, che, più che l'elezione diretta del *Reichspräsident* (art. 41) o la caratterizzazione come atto proprio (o formalmente e sostanzialmente presidenziale) del potere di scioglimento (art. 25) – oltre che del potere di nomina del *Reichskanzler* e dei Ministri (art. 53) e di indizione del referendum preventivo in confronto alle delibere legislative approvate dal *Reichstag* (art. 73) – fu ancora una volta, e soprattutto, il potere inerente al cd. stato di eccezione *ex art.* 48 che, specie in ragione della progressiva dilatazione dello stesso e della utilizzazione massiva che se ne fece in Germania nel periodo di più aspra crisi istituzionale[65], produsse in seno alla Costituente quella vera e propria ostilità verso il presidenzialismo (e, in ogni caso, verso l'innalzamento del ruolo politico del Capo dello stato); ciò che fece propendere per la scelta parlamentarista e che condusse, appunto, all'approvazione dell'o.d.g. Perassi (con ventidue voti favorevoli e sei astensioni).

Non è, allora, affatto un fuor d'opera né una estremizzazione quella di ritenere l'avversione nei confronti del presidenzialismo, per come manifestata in Costituente, essenzialmente indotta dal “precedente” weimariano (e dai guasti prodotti da quel sistema). Da qui la centralità del parametro rappresentato dalla Costituzione del 1919 (sia pur assunto ad elemento di raffronto nei termini negativi ora accennati) all'interno del dibattito svoltosi in seconda Sottocommissione. Si veda, per una conferma di quanto ora detto, ciò che, sempre nella seduta del 5 settembre 1946, ebbe ad esplicitare – invero con qualche rozzezza ed improprietà ricostruttiva - l'On. La Rocca; il quale, rimarcando “l'esito più o meno positivo” del presidenzialismo negli Stati Uniti d'America, non mancò di censurare, e nei termini più perentori, il tentativo di innestare l'elemento presidenziale sul tipo parlamentare in analogia a quanto era stato fatto nella Germania weimariana; e ciò in quanto “la Costituzione di Weimar, fatta da dottrinari, con a capo Preuss, ha cercato di dare vita in Germania al parlamentarismo, che non vi è mai esistito, ma ha tenuto a creare un esecutivo forte, cioè una figura di Presidente che aveva tutti i poteri del vecchio Imperatore e per giunta il famoso potere dell'articolo 48, col quale aboliva praticamente i principî fondamentali della Costituzione”. Sicché quella Costituzione avrebbe rappresentato, soggiungeva La Rocca, “il ponte gettato sul caos politico della Germania per dodici anni, per condurla alla dittatura terroristica di Hitler”.

9. Ambiguità (e sostanziale duttilità dommatico-ricostruttiva) della “neutralità” presidenziale nei sistemi parlamentari: con particolare riferimento alla non trasponibilità della raffigurazione schmittiana del Presidente della Repubblica “custode della costituzione”.

S'è cercato di porre in luce, nel par. che precede, come il ruolo neutro del Capo dello stato abbia avuto, in Assemblea costituente, adesivo e pressoché unanime consenso proprio in funzione anti-weimariana[66]; ciò che rappresenta un dato di fatto indiscutibile. Il problema, però, resta un altro, ovvero quello, individuato in avvio del presente lavoro, che attiene alla possibilità di fissare, in termini più o meno certi, la nozione di “potere neutro”.

Che il concetto di *pouvoir neutre*, per come esso è correntemente inteso in riferimento alla posizione del Presidente della Repubblica in Italia[67] (e per come fu inteso anche dai Costituenti), induca una serie ingente di interrogativi e perplessità è infatti, come s'avvertiva, un ulteriore argomento di complicazione; dal momento che, se è impensabile, anche alla stregua della vigente forma di governo parlamentare, un Capo dello stato impermeabile alla politica e, in particolare, radicalmente ed *a principio* estraneo alle sollecitazioni provenienti dai soggetti detentori della funzione d'indirizzo - nel senso di non poter determinare né opporre alcunché in confronto alle scelte e valutazioni da tali soggetti effettuate, anche laddove queste fossero, ad avviso dello stesso Presidente, incompatibili con il

perseguimento e l'attuazione di finalità situabili ad un livello propriamente costituzionale -, si dovrà comprendere e stabilire che cosa si intenda ed in che cosa consista effettivamente la legittima e consentita "partecipazione" (e talvolta, anzi, obbligata "interferenza") del Capo dello stato; e soprattutto quali siano i margini di questa.

Non è qui certamente possibile affrontare, *funditus*, un argomento così complesso. Sarà allora sufficiente rammentare che, se non le matrici originarie, quanto meno la fissazione più incisiva della nozione del *pouvoir neutre, intermédiaire et régulateur* va rinvenuta – com'è notissimo e come s'è già avuto d'accennare in avvio del presente lavoro – negli scritti di Benjamin Constant, ed in specie nelle *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*[68]. Tuttavia già in tale originaria prospettazione è dato riscontrare i primi elementi della cennata ambiguità circa la conterminazione dei contenuti e dei limiti connessi all'azione del detentore di detto potere. Tal dato di fatto trova, poi, immediata conferma nella riflessione schmittiana, che più di altri ebbe ad approfondire la ricostruzione constantiniana, in specie nelle pagine conclusive del *Der Hüter der Verfassung*[69]. E' già nelle *Réflexions*, dunque, e poi più estesamente nel *Custode*, che risalta in maniera esemplare la poliedricità e la intrinseca duttilità ed espansività della locuzione. E' lo stesso Schmitt, del resto, che, una volta ammessa la liceità della assunzione di principio secondo cui il Capo dello stato costituzionale parlamentare "regna ma non governa", tiene a rimarcare che, in ogni caso, questo "rappresenta la continuità e la permanenza dell'unità statale e del suo funzionamento unitario"[70]. Già tale affermazione pone le basi del sostantivo ampliamento dell'intervento presidenziale; e ciò, verosimilmente, in funzione del perseguimento di quei superiori interessi enunciati dalla formulazione ora riportata.

Ma il tratto forse più significativo – ed, ai fini che qui interessano, illuminante – del ragionamento schmittiano è quello che attiene alla puntualizzazione, in termini dommatici, della cennata espandibilità della funzione neutra presidenziale. Ed infatti, se anche per Schmitt "la vera funzione del terzo neutrale non consiste nell'attività continuativa di comando e di regolamentazione, ma è invece mediatrice, tutelatrice e regolatrice", non può negarsi che essa funzione divenga "in caso di necessità attiva"[71]; e se è plausibile che la funzione presidenziale debba permanere nella sua normale raffigurazione "discreta e non assillante", è altrettanto vero che "essa esiste e almeno nel sistema di uno Stato di diritto che tenga distinti i poteri è ineliminabile"[72]. E' proprio in considerazione dei presupposti argomentativi ora richiamati che, in buona sostanza, Schmitt giunge a giustapporre alla nozione del *pouvoir neutre*, intesa come abilitativa di una azione meramente mediatrice ed eminentemente compositiva di interessi "altrui", l'altra del *pouvoir préservateur*, intesa invece come legittimante il diretto intervento e il perseguimento di interessi eventualmente estranei rispetto a quelli perseguiti dagli organi detentori del potere d'indirizzo politico (e dalle forze politiche in generale): l'interesse, cioè, dello Stato visto come entità ultima e finale, e rappresentativo della "unità politica del popolo"[73]. Una "posizione autoritaria"[74], dunque, quella in parola, peraltro anch'essa già presente nelle *Réflexions* constantiniane (come rimarcato dallo stesso Schmitt), che, per la pregnanza ed incisività con cui raffigura l'interferenza presidenziale, segnatamente in contesti emergenziali e nel cd. caso d'eccezione, altro non è se non la vera e più autentica rappresentazione del "custode della costituzione", nel senso più esteso e comprensivo della nozione.

Gli è, tuttavia, che anche Schmitt, in analogia a quanto si diceva a proposito della lettura espositiva, ragiona alla luce dell'impianto weimariano - *Il custode della costituzione* appare nel marzo 1929[75] – e risente fortemente delle formule costituzionali configuranti quella forma di governo, a principi da quella, più volte evocata, contenuta nell'art. 48. Ma, forse ancor più che dall'art. 48, cit., Schmitt trae materia di riflessione da quelle altre norme che raffigurano in termini "plebiscitari" quell'ordinamento e, in specie, la funzione presidenziale. Ciò che trova conferma nell'assunzione a parametro, in numerosissimi passi del *Custode* e proprio allo scopo di dar forza alle proprie argomentazioni, della norma della Costituzione del 1919 che più di altre esalta il ruolo e la funzione preservatrice e protettiva

del Presidente del *Reich*, ovvero di quell'art. 41 che raffigura il *Reichspräsident* come organo "eletto da tutto il popolo tedesco".

Né può revocarsi in dubbio la gravidanza, in seno all'opera in commento, di quell'altra tipica linea argomentativa - anch'essa costantemente posta a base di molti dei ragionamenti volti a rafforzare, nei termini sopra visti, la possibile rappresentazione "autoritaria" del potere neutro e la conseguente sostituibilità a questo del *pouvoir préservateur* - consistente nella raffigurazione delle forze politiche, e dei partiti in specie, come elementi di possibile (se non inevitabile) disturbo del valore rappresentato dalla "unità statale", ovvero, ancora una volta, dello «Stato» e della «totalità» dell'unità politica di un popolo^[76]. Non è un caso che Schmitt evochi in termini elogiativi, e con evidente intento "antipartito", proprio gli episodi di più "energico" intervento posti in essere da due Presidenti del Reich - Ebert e Hindenburg - e volti a rimediare alla impossibilità di costituire in seno al *Reichstag* una maggioranza^[77].

Se, dunque, la ricostruzione schmittiana del *pouvoir neutre* si ricollega in modo diretto ai (o, comunque, risente in modo rilevante dei) presupposti organizzativi fissati nella Costituzione dell'agosto 1919 - e permane in tal senso prevalentemente ragguagliabile alla forma di governo ivi raffigurata - occorrerà derivare da tal dato di fatto, ancora un volta, la scarsa plausibilità di ogni tentativo che pretendesse di estenderne la portata "fuori le mura". Sicché si può affermare che le basi della teoria generale dello stato schmittiana possono sì valere come elemento di raffronto per il contesto ordinamentale che qui particolarmente interessa, ma in termini eminentemente oppositivi; e ciò in quanto le coordinate formali che configurano nella vigente Costituzione - in modo prescrittivo e ineludibile - la posizione del Presidente della Repubblica non consentono in alcun modo né di esasperarne le funzioni ed il ruolo oltre una soglia dai contorni circoscritti (cui s'accennerà nel par. successivo) né, conseguentemente, di determinare la "trasfigurazione" del *pouvoir intermédiaire* in *pouvoir préservateur* (per il tramite della autoattribuzione ed autoassunzione della titolarità di quegli atti autoritativi e "salvifici" sopra detti).

10. Il *pouvoir intermédiaire* del Presidente della Repubblica in Italia nella attuale stagione di "vuoto" politico-istituzionale.

Fermo quanto ora detto - e una volta tracciate le matrici e coordinate teoriche del *pouvoir neutre*, nelle sue possibili rappresentazioni di potere "neutrale, mediatore, regolatore e tutelatore"^[78] - resta, dunque, da individuare quelle che si reputano le coordinate conformative dell'azione presidenziale in Italia alla stregua del vigente assetto ordinamentale.

Si ritiene, a tal proposito, che i limiti in discorso possano (e debbano) esser fissati e farsi discendere facendo precipuo riferimento alla sussistenza quanto meno di due caratterizzazioni o condizioni legittimanti: a) la prima è che il Presidente non espliciti e non s'arroghi compiti che non gli siano positivamente attribuiti dalla Costituzione; e, ciò, neppure nei "casi d'eccezione" sopra cennati, ovvero in quei frangenti in cui le istituzioni versino in stato di crisi estrema; per cui egli mai potrebbe rappresentarsi nella veste espositiva del "reggitore" dal momento che, contrariamente a quanto preveduto dagli artt. 41 e 48 della Costituzione di Weimar (e dall'art. 16 della Costituzione della V Repubblica Francese), non è rinvenibile in Costituzione alcun formale accenno né alla eventuale assunzione di "poteri di crisi" né all'esercizio di quelle funzioni di "custodia", dall'elevatissimo tenore politico, che legittimano la emanazione di atti aventi come precipua finalità non già (e non solo) la rappresentanza della unità nazionale, bensì - secondo il lessico schmittiano - la difesa della "unità del popolo come totalità politica"^[79], nonché la estesa e drastica intromissione in confronto alle altre funzioni pubbliche e politiche (per cui gli atti di tal genere, ove emanati, si porrebbero immediatamente

contra constitutionem, ne rappresenterebbero una rottura e configurerebbero la ipotesi di reato *ex art.* 90); b) la seconda è che il Presidente operi, per ciò che concerne la emanazione degli atti la cui titolarità gli è formalmente attribuita, alla stregua di un unico criterio o *modus agendi*, da cui egli non potrà in alcun modo estraniarsi: quello per cui gli atti in parola – e, in particolare, il contenuto di essi – dovranno necessariamente essere ispirati al perseguimento di quei soli interessi e di quelle esclusive finalità che il Presidente medesimo è in grado di acquisire o “assorbire” (e che, dunque, gli saranno volta a volta rappresentate) dalle soggettività politiche in senso proprio e, in specie, dagli organi detentori del potere d’indirizzo politico[80]. Ciò, fermo restando che il Capo dello stato potrà opporre la propria “voce” - seppur mai in termini “sostitutivi” o, ancor peggio, “usurpativi” - laddove le scelte e decisioni degli organi politici sopra detti appaiano, nella valutazione esperita dal Presidente medesimo, più o meno irrimediabilmente violativi di fini e ed assetti di garanzia intrinseci alla Costituzione e strumentali alla conservazione dell’originario assetto di questa.

Tal presupposto dommatico legittima l’esplicazione d’una funzione che può definirsi politica, quanto meno nel senso che gli atti del Presidente “avranno a che fare” con le vicende politiche e si muoveranno necessariamente in tale contesto. Il che non può non implicare che il Capo dello stato è abilitato, in particolare, ad intervenire allo scopo precipuo di comporre, risolvere e “sedare” quelle eventuali occasioni di disturbo che incidono sulla tenuta costituzionale e, in specie, sugli equilibri e sulla fisiologica esplicazione dei rapporti intercorrenti fra gli organi sopra detti, con particolare riguardo a quelli fra Parlamento e Governo.

Il fatto è, tuttavia, che tutto ciò vale – e risulta sufficientemente chiaro e comprensibile - in una situazione di “pieno” politico; mostra, invece, le sue indubbe carenze e deficienze in una condizione di “vuoto”, quale quella che si sta manifestando in Italia in quest’ultimo periodo. Il vero *punctum dolens* della natura, qualità ed estensione dei poteri “politici” del Presidente della Repubblica risiede, infatti, nella intrinseca (e inevitabile) duttilità e dinamicità dei medesimi. Si vuol dire che la ricostruzione ora offerta ha un senso nella misura in cui il circuito politico sia in grado di “fornire” al Presidente quei dati o presupposti sostanziali, ovvero quella “materia” da cui il Presidente stesso potrà (e dovrà) partire per attivarsi e suggerire - e talvolta finanche imporre - una soluzione[81]; soluzione che può, a tal stregua ed in tali termini, definirsi anch’essa di natura politica e ripiena di significato politico, seppur necessariamente mai indotta da interessi di parte ma, invece, riconducibile alla tenuta e conservazione delle garanzie espresse in Costituzione in riferimento al corretto esplicarsi dei rapporti fra gli organi nei confronti dei quali il Capo dello stato deve, per esplicita attribuzione della stessa Costituzione, “interferire”.

Se, dunque, la “materia” cui si faceva poc’anzi riferimento diviene evanescente o manca del tutto - come al tempo presente in cui latita la presenza di partiti, Parlamento e Governo, ed in cui il circuito all’interno del quale dovrebbero determinarsi le decisioni politiche appare progressivamente decomporsi ed estraniarsi rispetto alla sua originaria raffigurazione - il Capo dello stato non è in grado di rinvenire, presso alcuno dei soggetti che dovrebbero ispirarne le scelte e gli atti conseguenti, la base atta a concretamente costituire il sostrato della propria azione. Ed è in presenza di un tal contesto che l’interferenza funzionale da tale organo esercitata rischia di manifestarsi come “inevitabilmente” opinabile dal punto di vista della sua corretta conformazione, ed altrettanto inevitabilmente censurabile; e ciò, paradossalmente, sia in caso di inerzia che, all’opposto, in caso di intervento, dal momento che: a) se il Presidente dovesse permanere inattivo, e rifiutare qualsivoglia “intromissione” nella situazione sopra detta di vuoto politico, egli verrebbe tacciato di colpevole “assenza”, per essersi tratto fuori dal suo ruolo essenziale di rappresentante della unità nazionale e di “custode”, se non della Costituzione nel senso schmittiano del termine[82], quanto meno della tenuta di questa nei suoi elementi che più di altri caratterizzano l’assetto democratico del vigente ordinamento; per non aver, cioè, fatto e provocato alcunché al fine di riattivare quel circuito che è l’essenza ultima della democrazia rappresentativa; b) se il Presidente dovesse attivarsi più meno drasticamente ed energicamente, ad esempio stimolando

vigorosamente (o addirittura “imponendo”) la formazione un governo o “tecnico” o “di larghe intese” per porre rimedio alla situazione di crisi e per “turare la falla” apertasi all’interno del circuito politico sopra detto, egli verrebbe censurato, come in effetti è avvenuto, per aver agito *ultra vires* e per essersi arrogato una funzione - più che compositiva - “creativa” che non gli pertiene; in quanto i presupposti politici del componimento (e gli interessi da perseguire per il tramite di questo) non provengono, nella specie, *ab externo* ma sono individuati, apprezzati e determinati, in tendenziale “solitudine” e in via sostanzialmente autonoma dal Presidente stesso all’interno di quella sorta di “limbo politico” entro cui non è dato rinvenire alcun elemento atto a supportarne le decisioni.

Il fatto è che il Capo dello stato opera ed agisce, nella difficile congerie del tempo presente, all’interno di uno contesto in cui non solo riesce con difficoltà (e sovente non riesce affatto) ad acquisire dai protagonisti della scena politica elementi di supporto atti a conformare la propria azione, ma è, anzi, sollecitato e “delegato” da questi ultimi a ingerirsi – se non nelle attribuzioni formali (il che costituirebbe un *vulnus* vero e proprio e configurerebbe, nella migliore delle ipotesi, un conflitto per “cattivo uso”) – nella predisposizione ed approntamento di quegli assetti compromissori la cui determinazione perterrebbe, quanto meno per ciò che attiene alla individuazione dei contenuti essenziali, alle soggettività politiche in discorso (e sarebbe di competenza tendenzialmente esclusiva di esse medesime). Da qui la costante “chiamata in causa” del Presidente della Repubblica in funzione, segnatamente, della *moral suasion* che questo può svolgere; la quale, a sua volta, discende dalla posizione assunta dall’organo e dalla sua riconosciuta autorevolezza[83].

E’, dunque, la sostantiva incapacità di determinare un “indirizzo politico di maggioranza” che produce un sorta di trasfigurazione di questo e che, più esattamente, fa sì che esso rischi di trasformarsi, confusivamente, in “indirizzo politico-costituzionale” o “generale”[84]; per il fatto che scelte e decisioni fra le più dense di significato politico – prime fra tutte quelle che postulerebbero la “complessa” (o duumvirale) partecipazione del Presidente della Repubblica e del Governo (e.g.: atti inerenti alla nomina del Presidente del Consiglio e allo scioglimento anticipato) – divengono di pertinenza di uno solo degli organi in discorso; sicché la valutazione effettuata dal Presidente della Repubblica finisce per lambire inevitabilmente l’“indirizzo politico di maggioranza”. Ed è in tale contesto che le continue invocazioni e gli appelli volti alla ricordata chiamata in causa del Presidente[85] provocano quell’assunzione di funzioni vicarie che sta contrassegnando, sempre più estesamente, lo scenario politico-istituzionale italiano, in particolare in quest’ultimo biennio[86].

Nella situazione ora descritta l’unica possibilità di legittimare i comportamenti “intromissivi” ora detti è – si crede - quella che prende forza e significato dalla natura “negativa” ed “obbligata” dell’intervento presidenziale. Si vuol dire che la cennata lievitazione e traslazione della funzione presidenziale – dalla determinazione dell’“indirizzo politico-costituzionale” alla (vigorosa partecipazione nella) determinazione dell’“indirizzo politico di maggioranza” – in tanto “si tiene”, e può reputarsi tollerabile dal punto di vista giuridico-costituzionale, in quanto il Capo dello stato agisca, appunto, in una situazione di vuoto quale quella sopra evidenziata; ovvero in quanto si possa affermare che è tal “vacuità”, che si caratterizza per la assenza di certi ed incontrovertibili supporti da parte dei soggetti detentori della funzione d’indirizzo, che induce la omologazione (ed analogia) fra gli ambiti (e le relative scelte) ascrivibili all’“indirizzo politico di maggioranza” e quegli altri invece riconducibili all’“indirizzo politico-costituzionale”.

E, del resto, ciò che ha consentito e legittimato il “protagonismo” del Presidente della Repubblica nell’attuale scenario politico è stata l’assenza di una maggioranza, il decomporsi della forma-partito e dello “stato dei partiti”[87], la latitanza delle forze politiche e, dunque, il progressivo depauperarsi, in seno all’ordinamento, del presupposto essenziale di ogni democrazia rappresentativa; da qui la consapevolezza, da parte del Capo dello stato, della impossibilità di provocare la ricostituzione del circuito politico e dei connessi equilibri nei modi “ordinari”; ciò che ha assunto, nel corso di quest’ultimo periodo di esasperato attivismo della Presidenza Napolitano, rilievo essenziale e

preponderante, con particolare riferimento a quelle scelte che hanno palesato, in modo evidentissimo, la “avversione” del Capo dello stato verso lo scioglimento anticipato ed il connesso *favor* nei confronti della formazione dei governi “tecnici” e di “larghe intese”.

Si potrebbe allora affermare, in modo spiccio ma forse più comprensibile, che se non c'è maggioranza non ci può essere “indirizzo politico di maggioranza” (poiché i soggetti che dovrebbero formularlo non ne sono capaci); e che quest'ultimo – se non sussiste la ragionevole possibilità, in tempi più o meno certi, di porre rimedio al disequilibrio del circuito democratico-rappresentativo, in particolare per il tramite dello scioglimento anticipato – si trasforma in “indirizzo politico generale”; nel senso che sarà il Capo dello stato, attraverso l'assunzione di funzioni, se non vicarie, fortemente compositive, a dover perseguire quel fine specifico e primario che si rappresenta, in tale estrema ipotesi, come interesse alla “fisiologia” del sistema, ovvero alla prosecuzione di un assetto, pur “elementare” o rarefatto, che comunque consenta ai detentori della funzione politica di confrontarsi e determinare alcune scelte e decisioni ineludibili; e ciò ai fini della tenuta e salvaguardia dell'ordinamento costituzionale nella sua conformazione originaria e nelle sue basi costitutive irrinunciabili (e, si potrebbe aggiungere, “in attesa di tempi migliori”).

Né si dimentichi la centralità che, a giusta ragione, ha assunto - nel più recente atteggiarsi dell'azione del Presidente Napolitano e segnatamente nelle scelte di quest'ultimo palesemente svalutative del ricorso allo scioglimento anticipato - la difettosità della vigente legislazione elettorale^[88] e, in specie, di quei tratti disciplinativi di questa che si pongono – si crede - in immediato contrasto con il secondo comma dell'art. 48 della Costituzione^[89]; con precipuo riguardo alla incisione del principio di “eguaglianza” e “libertà” del voto laddove detta legislazione è introduttiva di meccanismi di esasperata compressione a riguardo della espressione della volontà dell'elettore.

Non v'è dubbio che, nei casi ora visti, la valutazione circa i possibili meccanismi di risoluzione della condizione di crisi e circa la individuazione dei possibili “rimedi” pertenga, in via pressoché obbligata, al Capo dello stato; il quale sarà legittimato, in tal senso, a valutare, con un grado di apprezzamento discrezionale particolarmente intenso, sia le condizioni e la “veste” del nuovo Governo (con particolare riguardo all'atto di nomina del Presidente del Consiglio e alla configurazione e natura, a seconda dei casi, “tecnica” o “orizzontale” del nuovo gabinetto) sia l'opportunità di resistere alle chimere dello scioglimento anticipato; cosa che è puntualmente avvenuta in occasione delle vicende che si sono concluse con il conferimento dell'incarico di formare il nuovo Governo all'On. Enrico Letta e con la formazione della compagine da questi presieduta.

11. ... segue: l'attivismo della Presidenza Napolitano e la sostanziale aderenza dell'azione compositiva svolta del Capo dello stato ai presupposti costituzionali del vigente sistema parlamentare.

Mette conto di sottolineare che, se gli esiti descritti al par. che precede paiono comprensibili (e finanche auspicabili) nei fatti - allo scopo di scongiurare l'*impasse* istituzionale o, addirittura, quegli scenari, ancor più drammatici in termini di tenuta ordinamentale, apparentabili alla più volte evocata “deriva weimariana” -, essi perdono gran parte della loro opinabilità anche da un punto di vista propriamente giuridico-costituzionale; ciò che è indotto dalla commistione, sopra evocata, delle due accezioni di “indirizzo politico”, in particolare laddove la patologia del sistema e l'assetto confusivo delle maggioranze politiche permanga e si prolunghi nel tempo. Seppure, infatti, si reputi corretta l'impostazione bariliana e la distinguibilità delle due raffigurazioni della funzione d'indirizzo – e seppure non debba revocarsi in dubbio il presupposto secondo cui il Presidente della Repubblica non può ingerirsi nelle decisioni che attengono alla formulazione dell'indirizzo politico di maggioranza, in

quanto principio ascrivibile direttamente al disposto costituzionale configurante la vigente forma di governo –, nelle ipotesi qui trattate il Capo dello stato agisce, sempre e comunque, non già perseguendo interessi “autoritari” o “salvifici” ma, invece, riconnessi e funzionali alla rammentata fisiologia del sistema; per cui l’azione del Presidente ad altro non mira se non alla ricostituzione di quella condizione di equilibrio e di quell’essenzialissimo rapporto che deve intercorrere fra le forze politiche (anche e soprattutto laddove queste ultime appaiano “in trasformazione” e mostrino di aver perduto la propria originaria identità).

Resta il fatto che, di fronte ai bivi poc’anzi illustrati, non v’è dubbio alcuno che la posizione del Capo dello stato permane delicatissima e fragilissima; ciò che può senz’altro ribadirsi avendo riguardo ai dilemmi di fronte ai quali s’è trovato – e si trova probabilmente tuttora – l’attuale Presidente della Repubblica; ma le critiche che si sono manifestate in termini via via più estesi in ordine alla conduzione della presente e grave crisi politico-istituzionale^[90], se posseggono una “inevitabile” plausibilità per i motivi cennati, paiono perdere quanto meno una parte della loro ragion d’essere laddove si volga lo sguardo allo scenario che si sarebbe prodotto in caso di più o meno prolungata inerzia da parte del Capo dello stato; in specie alla luce del fatto che si versava, almeno nel periodo antecedente alla rielezione del Presidente Napolitano, nella situazione di semestre bianco, il che induceva oggettivamente ulteriori complicazioni, con specifico riguardo ai modi di conduzione della crisi ed alle decisioni esperibili dal Presidente medesimo nel periodo immediatamente susseguente alle ultime elezioni politiche e sino alla rielezione.

Non appaia improprio soggiungere, a proposito di quanto ora espresso, alcune considerazioni, le quali paiono confermare la scarsa plausibilità dei più volte cennati parallelismi ed accostamenti fra la (presunta) deriva presidenzialista italiana e quella weimariana, con particolare riferimento al richiamato “protagonismo” del Presidente Napolitano. Invero, non è da escludersi che argomento privilegiato di riflessione da parte del Capo dello stato, avendo riguardo alle decisioni assunte nel periodo di più intensa emergenza susseguita alle dimissioni del Governo Monti, sia stato proprio quello che si riconnette alla necessità di scongiurare il possibile delinarsi di uno “scenario weimariano”. In tal senso la infausta conclusione di quella trascorsa esperienza ben potrebbe aver costituito parametro centrale di riferimento. Ci si vuol riferire, in particolare, alla innegabile tenacia con cui il Capo dello stato – anche dopo la sua rielezione e, dunque, al di fuori degli impedimenti derivanti dal semestre bianco - ha incalzato le forze politiche presenti in Parlamento (pur nella loro instabile e precaria conformazione sopravvenuta al risultato elettorale del 24-25 febbraio 2013) allo scopo di costituire un Governo di larga coalizione; e soprattutto al fatto che, nella congerie ora evocata, lo stesso Presidente Napolitano ha pervicacemente manifestato la volontà di reputare lo scioglimento anticipato delle Camere (o d’una di esse soltanto) - più che una *extrema ratio* - un esito della crisi né praticabile né proponibile.

Il Capo dello stato ha avuto modo di manifestare il privilegio verso la costituzione di un Governo di “larghe intese” - e la cennata conseguente avversione nei confronti dello scioglimento anticipato - immediatamente dopo la sua rinnovata investitura, ovvero nella sede, elevatissima, del messaggio e giuramento innanzi alle Camere riunite del 22 aprile 2013. Sarà sufficiente, a tal proposito, riportare uno dei passi – forse il più significativo, almeno per ciò che concerne il tema in discorso – in cui, con la sopra richiamata perentorietà, il Capo dello stato ha tenuto a raffigurare quello che sarebbe stato il proprio *modus agendi* e, al contempo, lo scenario politico da privilegiarsi: “Qualunque prospettiva si sia presentata agli elettori, o qualunque patto - se si preferisce questa espressione - si sia stretto con i propri elettori, non si possono non fare i conti con i risultati complessivi delle elezioni. Essi indicano tassativamente la necessità di intese tra forze diverse per far nascere e per far vivere un governo oggi in Italia, non trascurando, su un altro piano, la esigenza di intese più ampie, e cioè anche tra maggioranza e opposizione, per dare soluzioni condivise a problemi di comune responsabilità istituzionale”. E, del resto, l’esaltazione dei governi “orizzontali” viene ribadita in termini ancor più adesivi ed elogiativi. A parte i riferimenti alla più recente evoluzione della forma di governo del Regno Unito, infatti, nel

messaggio si rinvengono passaggi in cui si enfatizza, con toni finanche più apologetici, la pratica del compromesso fra forze politiche distanti ed estranee le une alle altre, ovvero fra partiti “perfino aspramente concorrenti”. Si veda, in proposito, il seguito del passo poc’anzi riportato: “Il fatto che in Italia si sia diffusa una sorta di orrore per ogni ipotesi di intese, alleanze, mediazioni, convergenze tra forze politiche diverse, è segno di una regressione, di un diffondersi dell’idea che si possa fare politica senza conoscere o riconoscere le complesse problematiche del governare la cosa pubblica e le implicazioni che ne discendono in termini, appunto, di mediazioni, intese, alleanze politiche. O forse tutto questo è più concretamente il riflesso di un paio di decenni di contrapposizione - fino allo smarrimento dell’idea stessa di convivenza civile - come non mai faziosa e aggressiva, di totale incomunicabilità tra schieramenti politici concorrenti”.

Analoghi proponimenti e prese di posizione sono, poi, palesati in una successiva esternazione presidenziale. Ci si riferisce al “discorso del ventaglio” del 18 luglio 2013, in cui i toni monitori - rivolti alle forze politiche (specie di maggioranza) allo scopo di scongiurare comportamenti destabilizzanti – sono divenuti, se possibile, ancor più energici, anche per il tramite della prospettazione dei possibili esiti che sarebbero sopravvenuti alla rottura degli equilibri politici, faticosamente costituitisi, all’interno del Governo Letta. Il discorso del 18 luglio 2013 s’incentra, infatti, sul presupposto della “insostituibilità” (ed “obbligata” permanenza) del Governo in carica; sì che è immediatamente avvertibile il significato fortemente politico dell’intervento presidenziale.

Ciò detto, resta pur sempre il fatto che anche nel caso ora visto il Capo dello stato non agisce *ultra vires*. Egli si limita a presagire, al fine di responsabilizzare le forze politiche presenti in Parlamento, uno scenario e le conseguenze che deriverebbero da una crisi di governo (specie se di tipo parlamentare, cioè provocata dal voto di sfiducia da parte di settori della stessa maggioranza). Si potrà pure assumere che il quadro prefigurato dal Capo dello stato corrisponda ad una visione “catastrofista” propria di questi soltanto, e che tale rappresentazione sia qualificabile come la esplicitazione di un “indirizzo politico di maggioranza” e non “politico-costituzionale”, nel senso che l’ammonimento espresso dal Capo dello stato sarebbe funzionale alla prosecuzione e ulteriore stabilizzazione del Governo in carica e all’attuazione delle linee programmatiche espresse dal Presidente del Consiglio; ma tal cosa non fa che confermare quanto si diceva in ordine alla (inevitabile) confusività e sovrapponibilità, nella attuale stagione di crisi (e, più in generale, nei periodi di prolungata instabilità politico-istituzionale), dei due concetti.

Quanto ora accennato emerge, poi, in maniera palmare, da quel passo della esternazione in esame in cui il Presidente Napolitano opera un esplicito richiamo alla necessità di dare attuazione al più essenziale e strategico fra i punti inclusi nel programma del Governo Letta, quello relativo al cd. cronoprogramma e, cioè, al compimento, entro i fatidici “diciotto mesi”, di una serie di interventi sia di natura economico-sociale sia, soprattutto, di natura istituzionale, con precipuo riguardo al varo di una legge di revisione della Costituzione (invero attraverso un procedimento affatto eccentrico e, ciò che qui mette conto di rilevare, probabilmente lesivo della *ratio* desumibile *ex art. 138 Cost.*)^[91]. Analogo a quello ora cennato è, poi, quell’altro richiamo incentrato sulla opportunità, ai fini della tenuta dell’Esecutivo, di tener distinti dai fattori occasionali, insuscettibili di incidere sulla tenuta e permanenza del Governo in carica, quegli altri dai quali, invece, è lecito desumere la rottura del fragile equilibrio che connota usualmente le “larghe intese”^[92].

Alla luce delle considerazioni ora fatte la questione resta, dunque, sempre la medesima: raffigurare scenari dagli esiti più o meno irrimediabili al fine di scongiurare effetti destabilizzanti del sistema, adoprare la *moral suasion*^[93] in modo continuo e penetrante allo scopo di consolidare il Governo in carica e consentire la sua azione emergenziale, ammonire nei termini incisivi sopra visti le soggettività istituzionali e le forze politiche, tutto ciò significa ingerirsi inammissibilmente (*recte*: illegittimamente) nelle attribuzioni e funzioni di altri organi costituzionali? Ma la risposta a tale quesito non può, ancora una volta, che essere espressa in termini negativi. Poiché si crede che la situazione poc’anzi descritta

non produca alcun *vulnus* alla Costituzione; ciò che accadrebbe, invece, laddove le soggettività in discorso, e in specie i titolari della funzione d'indirizzo, o venissero di questa “espropriati” integralmente e definitivamente o fossero “menomati”, nell'esercitarne, in ragione del “cattivo uso” che il Presidente della Repubblica facesse di quei poteri di interferenza che la Costituzione gli riconosce. La qual cosa, come pare evidente, non avviene né alla luce delle ultime esternazioni presidenziali poc'anzi prese in esame né, tanto meno, alla luce della paziente opera di componimento svolta dal Presidente, pur se in modo assai incisivo; il che è inevitabile in tempo di crisi, dal momento che questo “nel nostro sistema costituzionale ha il compito di «reggere» e quindi «risolvere» gli stati di crisi”[94].

Non permane, infatti, il Parlamento in grado di sfiduciare, in qualunque momento, il governo in carica, anche a dispetto degli ammonimenti sopra detti provenienti dal Capo dello stato? E non permane, in particolare, in capo ai soggetti titolari del potere loro attribuito dall'ultimo comma dell'art. 94 Cost., il diritto di esercitarne eventualmente in diretta contrapposizione con le pur energiche sollecitazioni e “intrusioni” presidenziali?[95]. E ancora, non permane in capo al Parlamento il potere di negare inizialmente la fiducia ad uno o più governi che il Presidente volesse pervicacemente “costituire” o pretendesse di “imporre”, magari con la volontà adesiva del solo incaricato e di alcuni ministri (nel caso di specie, più che tecnici, “del Presidente”) e con il (mero e vago) previo assenso delle forze politiche sedenti in Parlamento, magari manifestato, nella fase delle consultazioni, in forma implicita o forzata o “orizzontale” (ipotesi, quest'ultima, tipica dei Governo di “larghe intese”)?

L'unico modo di rappresentarsi in termini propriamente violativi dell'assetto costituzionale del cennato comportamento intromissivo presidenziale è, allora, quello che consiste nel perseguimento, con inutile ostinazione e con la consapevolezza della inanità dello sforzo compositivo, di finalità compromissorie volte alla ricostituzione dell'equilibrio all'interno del circuito politico-istituzionale ed alla risoluzione dello stato di crisi. Ciò che accadrebbe laddove il Capo dello stato fosse del tutto cosciente che qualunque suo tentativo non troverebbe sbocco alcuno, segnatamente presso l'organo parlamentare, e pur tuttavia proseguisse nel suo intento. E' questa l'ipotesi – estrema - in cui il Presidente pretendesse non solo, e non tanto, di imporre un “suo” gabinetto ma di reiterare il procedimento di formazione del Governo, inutilmente nei sensi ora detti e con evidente lesione delle attribuzioni degli altri organi costituzionali, riproponendo configurazioni e conformazioni politiche oggettivamente insuscettibili d'ottenere l'assenso delle Camere in sede di fiducia. E' ciò che accadrebbe, esemplificativamente, in presenza della ferma volontà oppositiva delle Camere stesse in confronto alla concessione della fiducia ad un “qualunque” Governo, verificabile in termini certi attraverso la reiezione ripetutamente espressa della mozione di fiducia iniziale; il che darebbe al Presidente precisa contezza dell'impossibilità di far luogo ad un Governo purchessia e gli imporrebbe di attivarsi al solo fine della emanazione del decreto di scioglimento anticipato.

E', dunque, solo in casi quali quello ora visto - che non hanno verosimilmente alcuna affinità con quello qui in esame - che il Presidente della Repubblica opererebbe *ultra vires*, in quanto il suo riconosciuto potere di interferenza si frapporrebbe alla “provata” incapacità del Parlamento di esprimere una maggioranza; sì che se il Presidente stesso non addivenisse allo scioglimento (magari con la connivenza del “suo” Governo) provocherebbe una situazione di gravissimo stallo istituzionale assumendosene, per ciò solo, le connesse responsabilità.

Se ben si vede, e avendo precipuo riguardo a quanto verificatosi in ordine alla formazione degli ultimi due governi, si deve ritenere che il Capo dello stato non si sia affatto arrogato poteri tali da far presumere una *deminutio* sostantiva della funzione parlamentare né che abbia fatto cattivo uso delle sue attribuzioni. Ciò in quanto altro non ha fatto che “coprire” quel vuoto istituzionale, più volte evocato, prodotto dalla incapacità dello stesso Parlamento d'esprimersi in merito alla conformazione di un Governo politico *stricto sensu* inteso, stante la inesistenza di una maggioranza propriamente tale. Il Capo dello stato s'è, dunque, limitato a tentar di risolvere una situazione emergenziale e a far ciò che

qualunque “buon padre di famiglia” avrebbe fatto in una situazione analoga, provando a riannodare i fili di un tessuto politico logoro e intraprendendo alcuni tentativi; i quali, oltre tutto, pur nella ovvia difficoltà del momento, non sono risultati vani. Si potrà forse soggiungere, cinicamente, che l’attività svolta dal Presidente della Repubblica, più che a quella, sopra detta, del “buon padre” potrebbe assimilarsi a quella del curatore fallimentare o, peggio, dell’esecutore testamentario, stante lo stato di progressiva decomposizione dell’attuale sistema politico italiano (e stante, altresì, la difficoltà d’intravedere soluzioni più o meno prossime); e, tuttavia, ciò che qui interessa non è far predizioni ma, invece, collocare nella sua giusta luce il comportamento dell’organo di garanzia in esame.

Sono, pertanto, solo quelli cui s’è fatto sopra riferimento gli scenari che, in buona sostanza, causerebbero il passaggio dalla fisiologia alla patologia del sistema: il fatto, cioè, che l’intento del Presidente della Repubblica non si limiti al (tentativo di) componimento della situazione di crisi (per il tramite dell’ammonimento, della esortazione e della *moral suasion*), ma produca un vero e proprio stato di *impasse* istituzionale; e determini, in particolare, una interruzione o un intralcio grave e irrimediabile all’esercizio delle funzioni da parte del Parlamento e del Governo. Ciò che accadrebbe, detto in termini più rozzi ma forse più immediati, se il Capo dello stato passasse “dalle parole ai fatti”, e cioè producesse, attraverso atti formali e non mere sollecitazioni, effetti incidenti, per utilizzare il lessico del più volte richiamato art. 16 della Costituzione della V Repubblica francese, sul “regolare funzionamento dei poteri pubblici costituzionali”.

Come già accennato non appare azzardato sostenere, alla luce di quanto esposto nelle pagine che precedono e per concludere sull’argomento qui trattato, che è possibile rinvenire, nella *ratio* che pervade il messaggio presidenziale del 22 aprile 2013 e il “discorso del ventaglio” del 18 luglio 2013, una eco della esperienza weimariana. Sembra plausibile, infatti, affermare che alla base della *voluntas compromissoria* che permea le esternazioni presidenziali in discorso^[96] (e, in genere, l’attività del Capo dello stato susseguente alla sua rielezione) si situino proprio gli esiti infausti provocati dagli innumerevoli (ed inefficaci) scioglimenti del *Reichstag* e perpetuatisi fin dall’avvio di quella esperienza; che cioè abbia inciso, nell’intento strenuamente perseguito dall’organo di garanzia, la consapevolezza che il ricorso allo scioglimento anticipato non rappresenti di per sé, ed in termini certi ed assoluti, scelta atta a consentire il superamento di uno scenario di crisi, in specie laddove questo sia indotto da una legislazione elettorale *ictu oculi* illegittima e si ricolleggi alla presenza di una sottostante base politica instabile o inconsistente o latitante. E’ noto, infatti, che a nulla valsero, ai fini della stabilizzazione dell’ordinamento giuridico tedesco dell’epoca, gli scioglimenti poc’anzi evocati, e che anzi questi ultimi contribuirono in modo rilevantissimo alla sua definitiva dissoluzione; ciò in quanto lo scioglimento anticipato - come, del resto, anche la mera “minaccia” di esso - non può essere inteso come un fattore “taumaturgico” (a seconda dei casi di risoluzione o di dissuasione delle crisi), ma invece come causa efficiente primaria, specie se reiterato, della perpetuazione e, talvolta, della non risolvibile patologia del sistema^[97].

Va in ogni caso sottolineato che, nonostante l’intrinseca ambiguità e dinamicità del ruolo presidenziale, deve permanere per fermo il dato per cui nello stato costituzionale di diritto qualunque atto del Presidente della Repubblica non può che essere ispirato al presupposto dell’aderenza, quanto più possibile strenua, al dettato costituzionale. Si dovrà, allora, presumere che, per quanto estesa ed incisiva possa rappresentarsi la cennata “intrusione” del Presidente nelle vicende politiche, questa dovrà per necessità consistere in quei soli atti che possano reputarsi caratterizzati dal requisito della necessità e non procrastinabilità e, soprattutto, della strumentalità alla, più volte richiamata, conservazione (e, se del caso, ricostituzione) della fisiologia del sistema. In particolare, per ciò che concerne gli atti che ineriscono alle più ardue fra le valutazioni di competenza del Presidente – prima fra tutte quella che concerne lo scioglimento anticipato delle camere – laddove dagli organi *strico sensu* politici non provengano prese di posizione sufficientemente univoche e stabilizzate, il Presidente potrà assumere, in tendenziale “solitudine”, le decisioni conseguenti, purché tali decisioni, come detto, non inducano alcun

vulnus definitivo in ordine all'equilibrio fra gli organi detentori del potere d'indirizzo politico ed alla raffigurazione delle relative attribuzioni e siano ispirate dal prevalente interesse della celere ricostituzione del circuito politico, tale da consentire la riassunzione, da parte degli organi medesimi, di quel "protagonismo" istituzionale progressivamente logoratosi in ragione del sopravvenire dello "stato di crisi".

12. Lo scenario prossimo futuro della forma di governo parlamentare in Italia nelle (premonitrici) riflessioni di Luigi Einaudi e Costantino Mortati, ovvero "quel che conta è quello che c'è sotto".

Quanto esposto nelle pagine che precedono consente di giungere alla conclusione che non ha ragion d'essere né possiede consistenza alcuna l'assunto della liminarietà dell'assetto politico-istituzionale italiano, anche se visto alla stregua della sua più recente evoluzione, rispetto a quello weimariano. Ciò, dal momento che, pur alla luce di alcune "forzature", segnatamente di quelle operate in via di prassi^[98] in quell'arco temporale che può farsi decorrere dalla formazione del Governo Monti e che può dirsi non ancora concluso, non pare potersi sostenere (se non in termini approssimativi e del tutto atecnici) l'avvento di anomalie o deviazioni così estreme – in confronto all'impianto primigenio della forma di governo – da legittimare la più volte evocata "deriva presidenzialista".

Rimane comunque il fatto, come s'avvertiva in avvio del presente contributo, che il dato caratterizzante ogni sistema di governo risiede nella esplicitazione della sua capacità di "tenuta"; ovvero nella attitudine ad integrare le sue connotazioni formali e le sue basi teoriche – o, se si vuole, ideali – con quell'insieme di condizioni pre-giuridiche o sostanziali che, in buona sostanza, ne costituiscono il tessuto connettivo e che potrebbero, pur con qualche perplessità, ricollegarsi al concetto di costituzione materiale.

Quanto ora detto, tuttavia, non vuol significare che si possano incidere o corrodere, quanto meno nella loro sostanza o nel loro "contenuto essenziale", alcuni aspetti che paiono ineludibili e che debbono comunque permanere all'interno della forma di governo parlamentare italiana (e di ogni forma di governo parlamentare); né si vuole, in particolare, legittimare la possibilità di espunzione del primo di tali elementi e principi costitutivi, quello alla cui stregua il legislativo può e deve qualificarsi pur sempre come organo essenziale e privilegiato ai fini della estrinsecazione della funzione d'indirizzo politico, e per cui il dogma della centralità del Parlamento - per quanto numerosi ed "aggressivi" possano essere i fattori che concorrono al progressivo svilimento di tale presidio – deve continuare a porsi in termini di vera e propria antitesi in confronto all'altro che postula la più o meno definitiva traslazione della funzione d'indirizzo in capo ad un Presidente della Repubblica "di stampo weimariano", cioè divenuto, "per vie traverse" e del tutto eccentricamente (o, meglio, illegittimamente), detentore di un più o meno incontrollato potere d'azione.

È questa poi, in buona sostanza, la linea che segna il discrimine fra (fisiologico) processo evolutivo di un sistema di governo e (patologica) rottura della Costituzione o, visto in altri termini, fra costante (e tollerabile) aggiornamento della originaria forma di governo e necessità di far luogo alla drastica mutazione di essa per il tramite della legge di revisione^[99]. Ed è proprio per dar forza a quanto ora espresso che pare opportuno chiudere la presente riflessione con le parole di due fra i più illustri costituenti – Luigi Einaudi e Costantino Mortati – prendendo spunto dalla (garbata) polemica che Piero Calamandrei ebbe modo di innescare^[100] in confronto alle posizioni espresse dai due colleghi. Einaudi, in particolare, aveva sostenuto – nelle parole di Calamandrei – che "la repubblica presidenziale funziona bene negli Stati Uniti perché là v'è il sistema dei due partiti, e che in Inghilterra funziona altrettanto bene il regime parlamentare, perché anche in Inghilterra ci sono i due partiti; e dove non esistono i due partiti ma c'è una pluralità, uno sminuzzamento dei partiti, non funziona bene né la repubblica

presidenziale, né quella parlamentare”. Ed Einaudi e Mortati si erano trovati concordi nel ritenere che “le costituzioni non servono a cambiare la situazione sociale quale è in realtà” e che “con le disposizioni si può fare assai poco. Quel che conta è quello che c'è sotto”.

Ed è proprio quest'ultima espressione, così incisiva ed icastica ma al contempo così limpida nel suo portato, che induce a ribadire che ciò che conterà, anche a riguardo della attuale evoluzione dell'assetto politico-italiano, sarà – come sempre è avvenuto – “quello che c'è sotto”.

*Il contributo prende spunto dall'intervento al Convegno “L'esperienza della Repubblica di Weimar: cultura, politica ed economia”, tenutosi presso l'Università della Calabria il 21 Aprile 2012.

[1] Cfr., per limitarsi solo ad alcuni dei contributi più recenti, M. Luciani, *La gabbia del presidente*, in www.rivistaaic.it, 2013, 8-10; R. Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, in www.forumcostituzionale.it, 2008, 3-4; Id., *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in www.robertobin.it, spec. 3 ss; O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, spec. 53 ss.; A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in www.rivistaaic.it, 2013, spec. 7 ss.; B. Caravita di Toritto, *Il presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, in www.federalismi.it, spec. 9 ss.; M. Siclari, *Un «programma» per il futuro Presidente della Repubblica?*, in www.costituzionalismo.it, 2006, 1-3; G. Scaccia, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, 2013, 93 ss.; G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica e le crisi del sistema*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno, Roma - 26 novembre 2010, a cura di Antonio Baldassarre e Gino Scaccia, 51 ss.; G. Ferrara, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, in www.costituzionalismo.it, 2013, spec. 6 ss.; Id., *Presidente della Repubblica e scioglimento delle Assemblee parlamentari nell'emergenza costituzionale*, in www.costituzionalismo.it, 2011, spec. 7 ss.

[2] Per i tratti complessivi della “interferenza funzionale” cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, XI ed. riveduta da G. Ruggeri, Milano, 2005, 168 ss. e, con particolare riferimento a quella presidenziale, 440 ss.

[3] Ci si riferisce alla originale raffigurazione del *pouvoir neutre* per come espressa in B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, in *Collection complète des ouvrages de Benjamin Constant*, Paris, 1818, 14 ss. La primitiva ricostruzione constantiniana ebbe, com'è noto, un rilevante esito in quella schmittiana e, in specie, nel capitolo III del *Der Hüter der Verfassung*. Si veda, in proposito, C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, trad. di A. Caracciolo, Milano, 1981, 203 ss., e ivi l'ampio spazio dedicato alla teoria in discorso; con specifico riguardo alla distinguibilità tra la funzione “mediatrice, tutelatrice e regolatrice” di cui nel testo rispetto a quella propriamente “preservatrice”. Per più estesi ragguagli su tali, ancora attualissime, linee di pensiero si fa rinvio al par. 9.

[4] Cfr. C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, cit., 210.

[5] Il riferimento è, com'è ovvio, all'ancor centralissimo contributo di Carlo Esposito avente ad oggetto condizioni, termini e forme della possibile espansione del ruolo presidenziale. Lo si veda in C. Esposito, *Capo dello stato – Controfirma ministeriale*, Milano, 1962, 35 ss., su cui si avrà modo di tornare in modo più esteso *infra*, par. 7.

[6] Cfr. C. Schmitt, *Legalità e legittimità*, in *Le categorie del “politico” - Saggi di teoria politica*, a cura

di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 230.

[7] Di “vuoto della politica” parla G. Azzariti, *Aspetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, in www.costituzionalismo.it, 2013, 1-2, segnalando che in una tal situazione “le istituzioni di garanzia tendano ad assumere poteri governanti, supplendo alle mancanze dei soggetti titolari” e, con riferimento specifico al Presidente della Repubblica, che una “unica istituzione garante occupa il vuoto lasciato dai poteri governanti”.

[8] E’ nella ipotesi ora descritta che appare più arduo configurare quello presidenziale come potere neutro, quanto meno nella, sopra richiamata, più “elevata” o “ideale” sua rappresentazione, quella cioè che è “tipica delle forme di governo parlamentare, nelle quali il Presidente della Repubblica è configurato come un «potere neutro», vale a dire come un organo di «garanzia», i cui atti (essenzialmente lo scioglimento anticipato delle Camere e la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri) sono finalizzati a garantire la correttezza dei giocatori (politici) e il buon andamento del gioco (politico)”. Così A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare – Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998, 4.

[9] Cfr. C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, cit., 210.

[10] Cfr. C. Schmitt, op. ult. cit., 226-7.

[11] Per alcuni ragguagli critici in ordine a talune eccentriche proposte di revisione inerenti alla funzione presidenziale nel sistema parlamentare, cfr. M. Siclari, *Un «programma» per il futuro Presidente della Repubblica?*, in www.costituzionalismo.it, 2006, 2-3.

[12] Sulla “sindrome di Weimar” cfr. A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare – Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, cit., 22-5 e F. Lanchester, *La Costituzione italiana tra elasticità e rottura*, Milano, 2011, 159 ss.

[13] Si veda, in proposito, il costante richiamo di L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 638 ss., al presupposto rappresentato dal concetto di “fattispecie aperta” e alla necessità di tenere nel debito conto le prassi e le convenzioni ai fini della corretta ricostruzione delle forme di governo e dei processi evolutivi delle medesime. Riprendono diffusamente tale tema – con particolare riferimento alla centralità del sistema dei partiti nella definizione dei caratteri evolutivi della forma di governo – M. Luciani, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. III, 2009, 551 ss., nonché G. Ferrara, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, cit., spec. 6 e S. Ceccanti, *I cambiamenti costituzionali in Italia*, in www.federalismi.it, 6 ss.

[14] Sulla “dimensione di modello nuovo ed esemplare” rappresentato dalla Costituzione di Weimar, segnatamente per ciò che concerne i diritti fondamentali, la libertà sindacale e la contrattazione collettiva, la protezione della famiglia e le tutele sociali in generale, cfr. C. Amirante, *Il modello costituzionale weimariano fra razionalizzazione, leadership carismatica e democrazia*, in *Democrazia e forma di governo*, a cura di S. Gambino, Rimini, 361.

[15] Basterebbe, a tal ultimo proposito, evocare la situazione di precarietà ed instabilità venutasi a creare all’indomani delle ultime elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013 e, in specie, la impossibilità di far luogo, alla luce dei risultati di tale consultazione, a una maggioranza in seno all’organo parlamentare tale da legittimare il conferimento di un vero e proprio incarico - e non, come è in effetti avvenuto, di un mero preincarico - da parte del Capo dello stato, nonché la formazione di un Governo propriamente tale (e non, invece, “di larghe intese”) e l’ottenimento della fiducia da parte di quest’ultimo.

[16] Si veda invece, per un diretto paragone, l’art. 19 della della Costituzione della V Repubblica

francese che, com'è noto, esime dalla controfirma gli atti più rilevanti del Presidente della Repubblica, ovvero gli atti “diversi da quelli previsti dagli articoli 8 (primo comma), 11, 12, 16, 18, 54, 56 e 61”, primi fra tutti quelli di nomina del Primo ministro e di scioglimento anticipato della Assemblea nazionale.

[17] In ordine ai quali si veda C. Schmitt, *Legalità e legittimità*, in *Le categorie del “politico” - Saggi di teoria politica*, cit., spec. 211 ss.

[18] In tal senso è esatto quanto rileva M. Nigro, *Carl Schmitt fra diritto e politica*, in *Quaderni fiorentini*, 1986, 708-9, a riguardo del “ruolo significante sempre attribuito da Schmitt allo stato di eccezione, come situazione che rende palese in assoluta purezza la decisione liberandola da ogni vincolo normativo”; il che “dà senz'alcun dubbio rilievo tale all'elemento formale della decisione ed all'essenza volontaristica del pensiero di Schmitt da far passare in seconda linea e far ritenere soltanto eventuale ogni altro elemento”. Ciò in quanto, per Schmitt, “nello stato di eccezione si ricrea quella situazione primigenia che faceva scrivere ad Hobbes che «auctoritas, non veritas facit legem»”.

[19] Cfr., in proposito, ancora M. Nigro, op. ult. cit., 708, secondo cui “Schmitt non ha mai chiarito questo punto [...], anzi vi sono nella sua opera brani esplicitamente contraddittori. In *Legalità e legittimità*, in cui pone la distinzione fra stato legislativo, stato giurisdizionale e stato governativo o amministrativo, si afferma che lo stato governativo e lo stato amministrativo [...] riconoscono il massimo valore giuridico positivo alla decisione come disposizione prontamente applicabile («il meglio al mondo è un comando»): lo stato governativo in particolare ha il suo tratto caratteristico nella volontà personale e nel comando autoritario di un capo. Ne *I tre tipi di pensiero giuridico*, è, invece, detto chiaramente «Per il giurista del tipo decisionista, la fonte di tutto il diritto, cioè di tutte le norme e gli ordinamenti successivi, non è il comando in quanto comando, ma l'autorità o la sovranità di una *decisione* finale che viene presa insieme con il comando. Lì, la decisione è un *comando*, qui il comando è invece soltanto lo strumento (di estrinsecazione e attuazione) della decisione, la quale è invece vista, mi pare, come *scelta*. Per Schmitt, dunque, la decisione è un comando o una scelta (sia pure legittimata e resa effettiva dal comando o basata sul comando o attuata mediante il comando)?” (c.vi dell'A.).

[20] Così, infatti, G. Leibholz, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, Milano, 1996, 35 ss. e spec. nt. 30.

[21] La Costituzione di Weimar – come è ben noto – ha rappresentato, per ciò che concerne l'assetto dei diritti sociali e il superamento delle coordinate individualistiche presenti nello stato liberale di diritto, un parametro di riferimento essenziale per le Carte, redatte a far data dalla conclusione del II conflitto mondiale, che si sono improntate allo stato costituzionale di diritto. Tale aspetto è messo in luce da S. Gambino, *I diritti sociali fra costituzioni nazionali e costituzionalismo europeo*, in www.federalismi.it, 2, il quale rimarca come, dopo la Costituzione di Weimar del 1919, e diversamente da quanto sancito nell'originario costituzionalismo liberale, nel costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra risulti “positivizzato uno stretto rapporto fra concezione (“progressiva”) della democrazia, forma di Stato e diritti fondamentali”.

[22] Da qui i numerosi riferimenti di tipo marcatamente protettivo operati dalla Costituzione di Weimar in confronto al *Mittelstand*, ovvero al ceto medio o “classe media” (così il termine *Mittelstand* sia nella traduzione di C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, 1946, sia in quella di M. Carducci, *Costituzione di Weimar [1919]*, Macerata, 2008). L'intento in discorso è esemplarmente rinvenibile nell'art. 164 della Costituzione di Weimar, alla cui stregua lo stato “deve promuovere con la sua attività legislativa ed amministrativa lo sviluppo della classe media indipendente per proteggerla dall'eccessivo carico tributario e dall'assorbimento in altre classi”. Le finalità vincolative dell'apprezzamento discrezionale del legislatore manifestate dalla disposizione in discorso – con particolare riferimento alla formalizzazione del criterio della “non eccessività” del potere di prelievo e della prestazione tributaria –

rappresentano senza dubbio un grande elemento di innovatività, al pari delle altre funzionalizzazioni presenti nella Costituzione del 1919, prima fra tutte quella concernente la proprietà privata; in ordine alla quale l'art. 153 immette il principio per cui il "suo contenuto ed i suoi limiti sono fissati dalla legge" e l'altro per cui il "suo uso, oltre che al privato, deve essere rivolto al bene comune"; formule che rappresentano, com'è immediatamente percepibile, le dirette matrici cui si ispirarono i redattori dell'art. 42, co. 2, Cost. italiana. V'è peraltro da rimarcare, leggendo la disposizione contenuta nel cit. art. 164, che il canone interpretativo ivi espresso è situato entro un "contenitore" normativo che ne rende evanescente la plausibilità precettiva. In particolare, l'intento solo latamente protezionistico dell'art. 164 fa perdere alla nozione di "non eccessività" quivi espressa quel significato propriamente impositivo che parrebbe, invece, far presumere; e ciò nella misura in cui la norma presuppone la formulazione di un proposito "classista" che non può che trovare compimento in via eminentemente politica (va in proposito rammentato che un altro aspetto di diretta "discendenza" dell'assetto costituzionale italiano da quello weimariano può indursi dall'art. 2, ovvero dalla contrapposizione tra immediata prescrittività delle formule concernenti i diritti inviolabili e mera programmaticità di quelle relative ai doveri inderogabili, con conseguente più estesa attitudine discrezionale del legislatore nella attuazione di questi ultimi). A dimostrazione di quanto ora detto – cioè di quanto sia risultato vano il richiamo operato dall'art. 164 (ma anche dall'art. 153) e di quale scadente valenza precettiva tali norme fossero dotate nella sostanza, specie in riferimento alla pretesa di promuovere l'affrancamento di un settore della società civile dallo stato di estrema debolezza in cui versava all'indomani della conclusione del I conflitto mondiale – sarà sufficiente rammentare i reali esiti conseguiti alla attuazione dei precetti in parola; sicché, non solo la "classe media" tedesca non fu affrancata né ottenne alcun sostanziale beneficio dai "propositi" espressi dalle previsioni costituzionali, ma, all'opposto, finì per manifestare in sede politica – soprattutto in ragione della incapacità del nuovo ordinamento e dei suoi "congegni" di porre rimedio alla predetta situazione di difficoltà – la più rilevante (e violenta) reazione alla stagione weimariana e, in buona sostanza, per avere parte relevantissima – e, anzi, predominante – nella adesione e partecipazione al movimento politico di massa che condusse all'avvento del III *Reich*. E del resto sarebbe sufficiente, a diretta conferma di quanto ora espresso, evocare quello specifico periodo della esperienza weimariana che per alcuni versi, può avvicinarsi a quello che si sta vivendo nel tempo attuale in Italia dal punto vista socio-economico. Ci si riferisce al Cancellierato Brüning, ovvero a quella serie di "disastrose valutazioni politiche del cancelliere" (così R. J. Evans, *La nascita del terzo Reich*, Milano, 2005, 283) e di altrettanto "sciagurate" scelte in materia economico-finanziaria che, dal 1930 in avanti, contribuirono a degradare in modo irrimediabile sia la situazione economica che socio-politica della Germania weimariana; e ciò, essenzialmente, per il tramite di manovre spietatamente deflattive a loro volta incentrate sulla riduzione della spesa pubblica e delle spese sociali, oltre che sulla riduzione dei salari, nonché sull'aumento del tasso di sconto e dei dazi doganali.

[23] Su tali aspetti cfr., in particolare, G. Leibholz, *La dissoluzione della democrazia liberale in Germania e la forma di Stato autoritaria*, cit., 27-8.

[24] Alla stregua dell'art. 48, co. 2, cit. nel testo, "Il presidente può prendere le misure necessarie al ristabilimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, quando essi siano turbati o minacciati in modo rilevante, e, se necessario, intervenire con la forza armata. A tale scopo può sospendere in tutto o in parte la efficacia dei diritti fondamentali stabiliti dagli articoli 114, 115, 117, 118, 123, 124 e 153".

[25] Per una ricostruzione critica degli eventi descritti nel testo cfr. D. Grimm, *La Costituzione di Weimar vista nella prospettiva del Grundgesetz*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2012, 1-3, il quale mette fra l'altro in luce come la cit. *Ermächtigungsgesetz* sia stata adottata in maniera del tutto legale, dal momento che "nessun limite alla delega della potestà legislativa del Parlamento era stato previsto" in Costituzione. L'A. sottolinea inoltre, sempre a proposito di alcune evidenti difettosità della Costituzione del 1919 (specie se confrontate a quanto preveduto dal successivo *Grundgesetz*), che nell'impianto ordinamentale weimariano "non era stato riconosciuto un potere di preminenza ai diritti

fondamentali”, che “non era stata prevista nessuna giurisdizione costituzionale” e, inoltre, che la “Corte di giustizia statale (*Staatsgerichtshof*) non poteva essere considerata come garante della Costituzione a causa dei suoi limitati poteri”.

[26] Cfr., per un quadro d’insieme di tali caratterizzazioni, specie alla luce delle più recenti vicende politiche verificatesi all’indomani delle dimissioni del Governo Monti e delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013, U. Allegretti, *Il percorso storico recente della forma di governo italiana: ai limiti della costituzione*, in www.rivistaaic.it, 2013, spec. 5-6, secondo il quale la “creazione del governo di larghe intese è stata opera prevalente del presidente della repubblica, che ha così ulteriormente ampliato quella centralità che la dottrina più aggiornata gli riconosce ormai con franchezza”.

[27] L’incontrovertibile dato in questione è rimarcato da A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare – Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, cit., 22-3, il quale esattamente sottolinea che “la situazione storica – nazionale e internazionale – è talmente diversa da quella degli anni ’20 che i rischi politici connessi alla Costituzione di Weimar possono dirsi del tutto assenti oggi”.

[28] L’evocazione della “sindrome weimariana” è, ad esempio, operata da M. Revelli (si veda la intervista rilasciata a *Il corsaro*, consultabile al sito www.ilcorsaro.info), il quale evidenzia il rappresentarsi del “**suicidio della politica**” indotta anche da una “componente di degrado antropologico” e di un quadro politico “schiacciato sotto una dittatura commissaria”. Secondo Revelli il baricentro del sistema politico-istituzionale italiano si sarebbe “spostato massicciamente dal potere legislativo al potere esecutivo; e all’interno di questo, verso la Presidenza della Repubblica”, che “ha giocato sicuramente un ruolo salvifico, visto che stavamo navigando verso lo scoglio. Ma che indubbiamente ha rotto il quadro della costituzione materiale, introducendo delle anomalie, senza per questo violare la Costituzione formale”. Richiamando, poi, la lezione schmittiana secondo cui la sede della sovranità starebbe “laddove si decide sullo e nello stato d’eccezione”, tale A. conclude affermando che “a novembre, sovrano è stato il Presidente, e non il Parlamento. Questo perché il Parlamento si è auto-cancellato come titolare della sovranità; abbiamo qui un fallimento storico dell’istituzione parlamentare e dei partiti che la popolano”. In senso non molto distante si pone l’intervento di W. Veltroni nell’intervista rilasciata il 3 marzo 2013 al *Corriere della Sera*, e cioè all’indomani del risultato elettorale del 24-25 febbraio che, com’è noto, ha raffigurato un quadro politico tutt’altro che stabile e rassicurante, quanto meno ai fini della individuazione di una maggioranza parlamentare atta a consentire la formazione di un Governo (e soprattutto la “sopravvivenza” di quest’ultimo dopo la sua formazione e l’ottenimento iniziale della fiducia da parte delle Camere). Ad avviso di Veltroni le elezioni politiche in discorso hanno consegnato “un Paese in cui non c’è maggioranza possibile e per chi ama la storia la crisi di Weimar nacque esattamente così”. Si veda, poi, fra gli altri interventi di natura evocativa e “catastrofista”, l’intervista rilasciata dal segretario generale della CISL Raffaele Bonanni al termine dell’incontro a Montecitorio con il presidente del Consiglio (pre)incaricato Pier Luigi Bersani (consultabile al sito www.milanofinanza.it), a parere del quale “andare a elezioni di nuovo significherebbe ricalcare il cammino storico della [Repubblica di Weimar](#)”. Il parallelismo in discorso è poi operato – ed, anzi, se possibile raffigurato in forme ancor più marcate – in vari contributi di carattere propriamente economico-finanziario. Si veda, per tutti, l’articolo apparso sul *Financial Times* del 21 gennaio 2013 a firma Wolfgang Münchau, in cui si paragona il Presidente del consiglio Monti al Cancelliere *Brüning*, con particolare riferimento alle scelte di politica economica da questo operate: “*Quanto al signor Monti, la mia migliore ipotesi è che la storia gli assegnerà un ruolo simile a quello di Heinrich Brüning, cancelliere tedesco nel 1930-1932. Anche lui era parte di un consenso prevalente nell’establishment che non vi fosse alternativa all’austerità*”.

[29] Per una estesa analisi, in termini comparativi, delle esperienze costituzionali italiana e tedesca del periodo weimariano, si veda F. Lanchester - F. Brancaccio (a cura di), [Weimar e il problema politico-costituzionale italiano](#), Milano, 2012, e, quivi, le trattazioni di F. Lanchester, *Weimar e Bonn viste dall’Italia nell’ultimo novantennio*, 1 ss.; F. Bruno, *La Costituzione di Weimar e la Costituente*

italiana, 95 ss.; P. Ridola, *Weimar e il problema politico-costituzionale italiano: gli anni Cinquanta e Sessanta*, 121 ss.; V. Atripaldi, *Il modello di democrazia pluralistica in Ernst Fraenkel*, 169 ss.; A. Campi, *L'ombra lunga di Weimar: Carl Schmitt nella cultura politica italiana tra terrorismo e crisi della partitocrazia*, 185 ss.; F. Brancaccio, *Il problema del parlamentarismo e la critica dello Stato dei partiti tra Weimar e l'Italia*, 205 ss.; T. Gazzolo, *Guerra civile e Costituzione. Note su Weimar, l'Italia e i paralleli mancati*, 251 ss.

[30] Vanno qui riprese le incisive notazioni di G. Ferrara, *La crisi del neoliberismo e della governabilità coatta*, cit., 6-7, il quale rileva che “si dovrebbe sapere da parte dei fautori dell'autoritarismo istituzionale, che la nostra come ogni Costituzione lascia tra norma e norma rilevanti ed inevitabili spazi bianchi” e che tali spazi sono “coperti” soprattutto dalle convenzioni “che intercorrono tra gli organi supremi impegnandoli reciprocamente in quanto riflettono i rapporti di forza istituzionale che tra essi si stabiliscono e si riconoscono”. Per cui, sempre secondo tale A., è in uno di tali spazi bianchi “che si aggruma un plus-potere a densità variabile e a titolarità indefinita e perciò disponibile per l'organo che viene a trovarsi, volta a volta, nella situazione di maggiore forza istituzionale. Per ciò che riguarda l'organo qui in esame la forza in parola conferisce “l'attribuzione specifica di quel plus-potere specifico di usare l'ampiezza dei margini che la condizione concreta può, ad esempio, conferire al propulsore della dinamica del sistema, quale è il Presidente della Repubblica”.

[31] Sulla estensione del campo disciplinativo delle *Diktaturverordnungen*, con particolare riguardo al fatto che “l'art. 48 era stato interpretato e costantemente applicato non solo nei termini di una legittimazione al conferimento di poteri eccezionali per fronteggiare situazioni di grave minaccia alla sicurezza e all'ordine pubblico, ma anche in quelli di una legittimazione all'adozione di decreti-legge pure in materia economico-finanziaria”, cfr. G. Filippetta, *L'emendabilità del decreto-legge e la farmacia del costituzionalista*, in [www.rivistaaic](http://www.rivistaaic.it), 2012, 3.

[32] Per un esame della forma di governo semipresidenziale della V Repubblica alla luce della sua più recente evoluzione, cfr. S. Gambino, *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale (promemoria di un dibattito già svolto in Parlamento e in dottrina)*, in www.rivistaaic.it, 2013, 9 ss.

[33] Ciò dal momento che le misure in discorso “devono essere ispirate dalla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, i mezzi necessari per provvedere ai loro compiti” (art. 16, co. 3).

[34] L'ultimo comma del cit. art. 16, infatti, recita: “Trascorsi trenta giorni di esercizio dei poteri eccezionali, il Consiglio costituzionale può essere incaricato dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, il Presidente del Senato, sessanta deputati o sessanta senatori, di verificare se le condizioni di cui al primo comma sussistano. Il Consiglio si pronuncia nel più breve tempo possibile tramite un parere pubblico. Procedo di pieno diritto a tale esame e si pronuncia alle stesse condizioni allo scadere dei sessanta giorni di esercizio dei poteri eccezionali e in ogni altro momento oltre tale durata”.

[35] Si vedano, per tutti, i rilievi espressi da M. Ainis nell'intervento apparso in www.huffingtonpost.it del 1° aprile 2013, secondo cui la nomina dei cd. saggi si configura come un mero “espediente per prolungare la fase di decantazione del governo, nella speranza di un accordo tra i partiti”. La strategia messa in atto dal Presidente Napolitano non può tuttavia definirsi, secondo tale A., incostituzionale. Lo sarebbe “se ci fosse una maggioranza, i leader fossero pronti a formare un governo e lui non desse l'incarico; e se, viceversa, non ci fosse una maggioranza e il Capo dello stato non usasse il potere di scioglimento, che Napolitano, però, ora non può esercitare. La sua misura è inedita, ma lo è anche la situazione. Quella delle commissioni di saggi può apparire una messa in scena, ma l'alternativa era la scena vuota”. Ad analoghe censure, del resto, si presta la metodologia palesata per il tramite dalla

presentazione (al Senato, il 10 giugno 2013) - da parte del Presidente del Consiglio Enrico Letta e dei Ministri per le riforme costituzionali e per i rapporti con il Parlamento del Governo attualmente in carica - del d.d.l. costituzionale n. 813 recante "Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali". Si vedano, in proposito, i (condivisibili) rilievi formulati da A. Pace, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen*, in www.costituzionalismo.it, 2013, 2 ss. Secondo tale A. il contenuto prescrittivo del d.d.l. n. 813, cit., determinerebbe un vero e proprio "uso illegittimo del potere di revisione". Meno preoccupata, in ordine al problema ora cennato - della possibile elusione (e incisione) dei presidi di garanzia rinvenibili nel modello tracciato dall'art. 138 Cost. - appare la posizione di A. Ruggeri, *Verso una revisione della forma costituzionale dello stato*, in www.rivistaaic.it, 2013, 6 e spec. nt. 25. Tale ultimo A. non teme, in particolare, la sostanziale emarginazione o l'eccessivo svilimento del ruolo del Parlamento a seguito delle previsioni del d.d.l. in discorso relative ai compiti di intermediazione e predisposizione affidati al Comitato parlamentare; ciò per il fatto che "il Comitato suddetto lavorerà - secondo quanto previsto dal disegno surrichiamato - in sede referente", ragion per cui "sembra che il timore suddetto possa considerarsi eccessivo". Che, semmai, maggiori preoccupazioni potrebbero esser suscitate dalla previsione di un assai rigido "cronoprogramma" e, in particolare, dalla "vistosa contrazione (un solo mese), criticamente denunciata da molti commenti, del lasso di tempo intercorrente tra la prima e la seconda deliberazione di ciascuna Camera".

[36] La connotazione del *pouvoir neutre* presidenziale prefigurata nel documento dei "saggi" dovrebbe, poi, essere quella recentemente fissata da A. Baldassarre, *Il Capo dello stato come rappresentante dell'unità nazionale*, in A. Vignudelli (a cura di), *Lezioni magistrali di Diritto Costituzionale*, Modena, 2012, 34-5, secondo cui il Presidente della Repubblica si deve rappresentare come "un'istanza indipendente dai partiti e, nondimeno, investita dell'*auctoritas politica* derivantegli dall'essere 'il rappresentante dell'unità nazionale'".

[37] Secondo la nota prospettazione di P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 307 ss., su cui si avrà modo di soffermarsi più estesamente *infra*, par. 7.

[38] V. sul punto, da ultimo, A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 2 ss.

[39] Quali quelle riconducibili all'esercizio di poteri emergenziali previste dall'art. 48 della Costituzione di Weimar e dall'art. 16 della Costituzione francese.

[40] Trattasi, come è ben noto, della raffigurazione dilatata dei poteri del Presidente della Repubblica per come espressa da C. Esposito, *Capo dello stato - Controfirma ministeriale*, cit., 35 ss. In tema cfr., recentemente, S. Traversa, *Il Capo dello stato parlamentare come reggitore dello Stato nelle crisi del sistema*, in *Rass. Parlam.*, 2011, 229 ss.

[41] Cfr. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, op. loc. cit., su cui, estesamente, O. Chessa, *Il ruolo presidenziale e la distinzione tra funzioni di garanzia e funzioni d'indirizzo politico*, in www.dirittoestoria.it, 2010, il quale, illustrando la lettura bariliana, pone in luce il punto di partenza della ricostruzione di tale A., ovvero la distinzione tra "indirizzo politico generale o costituzionale" e "indirizzo politico di maggioranza" proprio allo scopo di "differenziare i ruoli presidenziale e governativo (e con ciò rendere possibile la classificazione degli atti del Capo dello stato secondo la prevalenza dell'uno ovvero dell'altro)". Come segnala ancora Chessa "il primo poggerebbe sulla 'costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti' e tenderebbe 'ad attuare i fini costituzionali permanenti'; il secondo avrebbe carattere 'contingente, di maggioranza', sarebbe 'anch'esso condizionato e vincolato nei fini dalla Costituzione'; Costituzione che però tenderebbe 'ad attuare solo parzialmente, in quelle parti che sono ad esso congeniali, e non in quelle che avversa'".

[42] Così sempre P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 309.

[43] Come rileva O. Chessa, *Il ruolo presidenziale*, op. loc. cit., Barile riconosce che il Presidente della Repubblica “alla concezione dei principi costituzionali adottata dalle forze di maggioranza potrà opporre una propria”.

[44] ... per adoperare la nota espressione di V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1984, vol. II, 408, peraltro da tale A. utilizzata in riferimento ai margini d'intervento della Corte costituzionale in sede di “decisioni aggiuntive e sostitutive”, e non ai limiti dell'azione compositiva del Capo dello stato.

[45] Si veda, in proposito, quanto espresso da B. Caravita di Toritto, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, cit., 9, il quale evidenzia che “l'intervento del Presidente della Repubblica non dovrebbe avere carattere creativo, ma dovrebbe limitarsi a registrare - non a facilitare, non a impedire - l'emersione di una nuova maggioranza, quasi operando in maniera surrogatoria rispetto alla mancanza costituzionale dello strumento della sfiducia costruttiva”.

[46] Cfr., in ordine ad alcune perplessità “di indole costituzionale” concernenti la Presidenza Napolitano, D. Galliani, *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, in www.forumcostituzionale.it, 2013, 7 ss.

[47] Vanno sottolineati, a contraltare di quanto accennato nel testo a proposito della assunzione del cennato *status* salvifico da parte del Capo dello stato nella concezione espositiva, la sobrietà ed il senso del limite che hanno contraddistinto le più recenti esternazioni del Presidente Napolitano; al quale va dato atto di aver sempre posto alla base di ogni suo intervento il preciso impegno ad esercitare le sue funzioni, appunto, “con accresciuto senso del limite”. Così, infatti, il passo conclusivo del discorso d'insediamento del 22 aprile 2013, che appare ancor più significativo, ai fini di quanto qui interessa, in quanto vi si fa esplicito riferimento alla necessità che il Capo dello stato operi senza alcuna pretesa “di amplificazione «salvifica»” delle proprie funzioni.

[48] Per una ricostruzione del rapporto tra esercizio del potere di scioglimento e crisi della Repubblica di Weimar si veda G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Napoli, 1948, 118 ss.

[49] ... indotta, a sua volta, e diretta conseguenza della dirompente crisi economico-finanziaria di questi ultimi anni.

[50] Cfr. sul punto, di recente, A. Catelani, *Elezione diretta del Capo dello stato e rispetto della sovranità popolare*, in www.rivistaaic.it, 2013, 4.

[51] ... quale quello presieduto da Mario Monti, formatosi il 16 novembre 2011.

[52] ... quale quello presieduto da Enrico Letta, formatosi il 28 aprile 2013.

[53] Per la trattazione critica di tali tematiche si vedano soprattutto i contributi di C. Amirante, *Unioni sovranazionali e riorganizzazione costituzionale dello Stato*, Torino, 2001; Id., *Costituzionalismo e costituzione nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2003; Id., *Dalla forma Stato alla forma Mercato*, Torino, 2008; cui s'aggiunga il recente scritto *Costituzionalizzazione del diritto internazionale e decostituzionalizzazione dell'ordinamento interno?* (in corso di pubblicazione). Tale A., peraltro, in riferimento agli effetti prodotti dalla globalizzazione e internazionalizzazione di cui nel testo, sottolinea le “conseguenze negative di tale processo per i sistemi costituzionali nazionali ed in particolare per quello italiano” e, più in generale, gli “effetti devastanti della delegittimazione delle costituzioni nazionali”.

[54] Il sostantivo rafforzamento, specie nel tempo presente, dei poteri presidenziali, beninteso non attraverso la eccentrica e incontrollata espansione dei medesimi ma per il tramite di una revisione della Costituzione che preveda la elezione diretta del Capo dello stato e l'avvento di un vero e proprio sistema semipresidenziale, è invece opzione da privilegiarsi secondo la prospettazione di A. Catelani, *Elezione diretta del Capo dello stato*, op. loc. cit., il quale sostiene che giudicare negativamente la forma di governo semipresidenziale sarebbe “gravemente errato” e che l'elezione diretta del Capo dello stato si rappresenta come una garanzia della volontà popolare.

[55] La diretta ascendenza weimariana della teoria del “Capo dello stato parlamentare come reggitore dello Stato in tempo di crisi” appare da Esposito palesata esplicitamente. E', infatti, evidente il ruolo centrale che nei lavori dell'A. - e, in specie, nella voce *Capo dello stato* - occupa il riferimento alla Costituzione di Weimar e all'art. 48 di questa (nonché all'art. 16 della Costituzione della V Repubblica francese). Se ne vedano, dunque, le tracce in C. Esposito, *Capo dello stato – controfirma ministeriale*, cit., 35 ss. e spec. nt. 92 e 93.

[56] Che la Costituzione di Weimar costituisse un modello di riferimento per i giuristi di quella generazione è accennato dallo stesso C. Esposito, op. ult. cit., 27-8.

[57] E' noto che uno degli scritti più centrali di Mortati fu dedicato, nel 1946, proprio alla Costituzione di Weimar. Si veda, infatti, C. Mortati, *Introduzione alla Costituzione di Weimar*, ora in *Raccolta di scritti*, vol. IV, Milano, 1972, 295-351. Devesi aggiungere che L. Elia, *Intervento alla tavola rotonda*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, a cura di F. Lanchester, Napoli, 1989, 327, definisce Mortati stesso come “il più weimariano dei giuristi italiani” della sua generazione. E tuttavia necessario aggiungere che, sebbene sia avvertibile nelle opere di Mortati grande interesse per la stagione weimariana, la posizione di quest'ultimo verso quella esperienza è sempre stata profondamente critica, come rileva C. Amirante, *Il modello costituzionale weimariano fra razionalizzazione, leadership carismatica e democrazia*, in *Democrazia e forma di governo*, cit., 365. Tale A. sottolinea, infatti, come già nel suo richiamato saggio *La Costituzione di Weimar* del 1946 Mortati rimarcasse la “pletoricità” della struttura e la “macchinosità” degli ingranaggi della Costituzione del 1919. Sul tema in oggetto cfr. F. Bruno, *Costantino Mortati fra Weimar e Bonn*, in *Aa.Vv.*, *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di M. Galizia, Milano, 2007, 315 ss.

[58] Sul punto cfr. l'analisi di A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., spec. 5 ss.

[59] Sulla consistenza di tale assunto pare convenire, recentemente, M. Luciani, *La gabbia del presidente*, cit., 7 ss., pur se tale A. non manca di sottolineare la “evidente espansione del ruolo del Capo dello stato” indotta, in quest'ultimo ventennio in specie, dalla “debolezza del sistema partitico” e dal “malfunzionamento del raccordo Parlamento-Governo”. L'A., poi, non manca di evidenziare quella che potrebbe definirsi una qual certa condiscendenza, da parte della dottrina italiana, segnatamente costituzionalistica, nei confronti delle interpretazioni espansive della funzione presidenziale; le quali sarebbero state, per l'appunto, assecondate “da buona parte della dottrina, che ha letto quasi sempre *in bonam partem* le previsioni costituzionali sul Presidente della Repubblica”.

[60] L'o.d.g. in discorso recava: “La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”.

[61] Si veda, in via esemplificativa, l'intervento dell'On. Tosato, secondo cui per evitare in particolare “la degenerazione del governo parlamentare in governo di assemblea, cioè, in concreto, in governo dei

comitati direttivi dei partiti dominanti”, non vi erano che due possibilità: la regolamentazione dei voti di sfiducia e la fissazione di un periodo minimo di vita al governo che avesse ottenuto l'approvazione delle Camere. Pur tuttavia, l'On. Tosato non credeva che in Italia, data la pluralità e il profondo contrasto dei partiti, si potesse “per tal modo efficacemente ovviare alla intrinseca debolezza e precarietà dei governi” e si collocava, quanto meno riguardo a tale problema, assai vicino alla posizione espressa dall'On. Calamandrei “circa gli accorgimenti [...] proposti per stabilizzare il governo parlamentare”. Ed infatti, secondo Tosato, la “disciplina dei voti di sfiducia ha una influenza relativa. La determinazione costituzionale di una certa durata del governo che abbia ottenuto il voto di fiducia della Camera urta contro il fatto rilevato dall'onorevole Calamandrei, che le crisi di governo sono di regola extraparlamentari, perché, data la situazione politica in Italia, i governi sono governi di coalizione e la crisi avviene precisamente per dissoluzione interna della coalizione”.

[62] La contaminazione fra il governo presidenziale e il governo parlamentare, sarebbe dovuta avvenire, infatti, secondo Tosato, “nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio”, espressione sì della volontà della Camera, ma che avesse la effettiva possibilità di governare. La linea espressa da Tosato in ordine alla disciplina della forma di governo è, dunque, quella di un “Capo dello stato distinto dal Capo del Governo, che sia un elemento di moderazione, imparziale, cioè in possesso delle cosiddette funzioni neutre; ma che abbia, sia pure limitato con ogni avvedutezza, il potere, in determinati momenti, di dissoluzione delle Camere nel caso di gravi difficoltà fra governo e Camere stesse”.

[63] Fu ancora l'On. Tosato ad esprimere le maggiori perplessità in ordine alla proposta Calamandrei in quanto reputava non adattabile all'Italia la forma di governo presidenziale; e ciò in quanto “nascerebbe snaturata e non potrebbe conseguire gli effetti che soli potrebbero giustificare la scelta. Nascerebbe snaturata perché il Governo presidenziale presuppone l'esistenza di due partiti e quando il Presidente fosse, viceversa, designato da una coalizione, cioè in seguito ad un compromesso fra due partiti, nella migliore delle ipotesi, cioè nel caso che il compromesso funzionasse, si avrebbe un Presidente con poteri di fatto limitati, appunto perché legato dal compromesso che sta alla sua origine. D'altra parte la repubblica presidenziale non permetterebbe in Italia al Presidente, sempre per la pluralità dei partiti, di attuare la politica governativa, in quanto questa implichi e si traduca nell'adozione di date leggi. È facilmente prevedibile un contrasto permanente fra Governo e Camera”.

[64] In effetti Calamandrei non mancò di sottolineare di essere il solo ad avere “qualche simpatia, nonostante la discussione, per la repubblica presidenziale”.

[65] Non si può mancar di rilevare, a proposito di quanto detto nel testo, che Carl Schmitt ebbe modo di sottolineare la evoluzione del ruolo presidenziale in senso marcatamente politico e decisionale proprio ricollegandolo ai poteri *ex art.* 48, cit. Si veda, in tal senso, C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, 285 ss., in cui l'A. configura la decisione sullo “stato di eccezione” come un atto ormai attribuito, segnatamente per il tramite di una interpretazione assai lata del testo costituzionale e di una prassi costante, alla autonoma scelta del Presidente del *Reich*, ovvero come una vera e propria prerogativa presidenziale. Da qui la liceità di raffigurare il *Reichspräsident* come organo esente dai controlli operati dal Parlamento e la azione posta in essere dallo stesso come una vera e propria dittatura legittimata dalla stessa Costituzione.

[66] A tal proposito devesi aggiungere che una eco dei “guasti” prodotti dalla Costituzione di Weimar e, più in generale, un ultimo esito della “sindrome weimariana” è dato rinvenire, secondo A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare – Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, cit., 22 ss., finanche nel progetto di revisione costituzionale licenziato dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (la cd. Bicamerale presieduta dall'On. D'Alema) e presentato alla Presidenza della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997. Tale A. ritiene, infatti, che non sarebbe azzardato affermare che anche “le norme del

Progetto di revisione costituzionale sulla «forma di governo» rivelano come gli Autori delle stesse siano vittime, magari inconsapevoli, della «sindrome di Weimar». Ciò pare trovare conferma nell'analisi svolta da S. Gambino, *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale (promemoria di un dibattito già svolto in Parlamento e in dottrina)*, cit., 11, il quale, alla luce di una estesa comparazione fra la forma di governo della V Repubblica francese e quella individuata nel progetto della Bicamerale, rileva che “quasi nulla [...] della forma di governo francese, fatta eccezione per l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Repubblica, risultava riscontrabile nel testo di riforma in considerazione” e che la soluzione proposta poteva definirsi compromissoria soprattutto in funzione della sostituzione, in corso d'opera, del “semipresidenzialismo debole” al “cancellierato alla tedesca”.

[67] Ci si può, a tal proposito e in via esemplificativa, rifare al quadro ricostruttivo della funzione e del ruolo presidenziali per come operata dalla recente C. cost. n. 1/2013 - su cui, in termini assai critici, A. Anzon Demming, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in www.rivistaaic.it, 2013 e A. Pace, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazione delle attribuzioni presidenziali*, in www.rivistaaic.it, 2013 - che ha risolto il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente della Repubblica e sorto a seguito dell'attività di intercettazione telefonica svolta nell'ambito di un procedimento penale pendente dinanzi alla Procura della Repubblica di Palermo. Nella pronuncia in discorso, presupposta la “naturale” posizione *super partes* del Capo dello stato rispetto a “tutte le parti politiche” e la condizione di estraneità rispetto ai “tradizionali poteri dello Stato”, la Corte sottolinea come la interferenza funzionale riconosciuta in Costituzione al Presidente non implichi “il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie”, ma dia “allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito”. Si tratta, pertanto “di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia”. Per cui tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno “lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma 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”.

[68] Lo scritto in discorso, come già rammentato *supra*, nt. 3, venne pubblicato nella *Collection complète des ouvrages de Benjamin Constant*, Paris, 1818.

[69] Le si vedano, ora, in C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, cit., 203 ss.

[70] C. Schmitt, op. cit., 209.

[71] C. Schmitt, op. cit., 210.

[72] C. Schmitt, op. loc. ult. cit.

[73] C. Schmitt, op. cit., 226-7.

[74] C. Schmitt, op. cit., 210.

[75] Il saggio “Il custode della costituzione” venne infatti pubblicato inizialmente in *Archiv des öffentlichen Rechts, Neue Folge*, XVI, 161-237. Si veda l'amplissimo spazio dedicato, nello scritto, all'assetto ordinamentale weimariano e, in specie, ai poteri d'eccezione ex art. 48. Cfr., infatti, C. Schmitt, op. ult. cit., 176 ss. e, ivi, in particolare, il par. intitolato “Modo di procedere del governo costituzionale secondo l'art. 48 RV. Sviluppo dallo stato d'emergenza poliziesco-militare a quello economico-finanziario”. E' interessante, a tal proposito, richiamare quanto M. Nigro, *Carl Schmitt fra diritto e politica*, cit., 703-4, tiene ad evidenziare a riguardo del fatto che Schmitt “si è giovato del

dibattito degli anni di Weimar, che hanno visto una consistente parte della dottrina tedesca in accesa polemica con il positivismo o il kelsenismo e, soprattutto, hanno visto collocarsi al centro dell'interesse (nella vita politica e nell'ordine degli studi) i problemi della costituzione e del rapporto di questa con le idealità e i programmi delle forze politiche (proprio per la natura «compromissoria» della costituzione di Weimar)”. Sulla avvertibile eredità weimariana in Schmitt, cfr., altresì, F. Lanchester, *Carl Schmitt : un giurista scomodo - a proposito di un volume di Joseph Bendersky*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 153 sgg. Va peraltro notato, sempre a proposito della influenza weimariana nelle opere di Carl Schmitt, che questi permane, comunque, uno dei più accesi detrattori non solo di quell'assetto ordinamentale e delle istituzioni politiche “ma anche della cultura di Weimar in tutte le sue varie espressioni”, come sottolinea C. Amirante, *Il modello costituzionale weimariano fra razionalizzazione, leadership carismatica e democrazia*, cit., 365.

[76] C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, cit., 217.

[77] C. Schmitt, op. ult. cit., 115 ss. E' nota la matrice hegeliana delle teorie politiche “antipartito”. Se ne vedano i tratti essenziali in G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, trad. it. a cura di F. Messineo, Roma-Bari, 1974, 288 ss. Hegel subordinava, infatti, i “comuni interessi particolari” propri della società civile a quelli perseguiti dallo stato, organo di direzione e attuazione dell'interesse generale. E' significativo, poi, quanto sottolineato da G. Radbruch, *Introduzione alla scienza del diritto*, Torino, 1958, 151, in riferimento alla svalutazione e marginalizzazione dei partiti nell'evo bismarckiano, ove il confronto tra questi era inteso come una “rissa dannosa” dal momento che la autoritarità propria di quell'assetto ordinamentale non poteva “tollerare” intrusioni che provenissero e si costituissero al di fuori dello stato-apparato. Sulla profonda revisione di tali coordinate teoriche nel passaggio dal “governo dell'Impero” a quello weimariano, a seguito della apparizione della Costituzione del 1919 ed ai sommovimenti intervenuti fra gli anni '20 e '30, con particolare riguardo alla raffigurazione teorica del partito politico come “parte totale”, cfr. soprattutto P. Ridola, *L'evoluzione storico-costituzionale del partito politico*, in *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale della Associazione italiana costituzionalisti, Napoli, 2009, 30 ss.

[78] C. Schmitt, op. ult. cit., 215.

[79] C. Schmitt, op. ult. cit., 241.

[80] Quanto ora espresso nel testo pare trovare conferma nella ricostruzione di M. Luciani, *La gabbia del presidente*, cit., 10, il quale sottolinea, con nettezza, che “ai Presidenti non si deve chiedere l'impossibile, perché il loro compito è tutelare una unità che si genera altrove, non generare unità laddove essa è carente. Non hanno gli strumenti per farlo (non possono scrivere una legge di bilancio, per dirne una), né la Costituzione li sfida ad essere ciò che non possono essere”.

[81] Sono queste le ipotesi in cui diviene più problematico (e pressoché impossibile) il sostanzarsi di quello che dovrebbe essere il “normale” ruolo del Capo dello stato, in particolare per ciò che riguarda le decisioni che ineriscono allo scioglimento anticipato e al potere di nomina del Presidente del Consiglio; ovvero quel tipo di comportamento alla cui stregua, secondo quanto espresso da B. Caravita di Toritto, *Il presidente della repubblica nell'evoluzione della forma di governo: i poteri di nomina e di scioglimento delle camere*, in www.federalismi.it, cit., 4, il Presidente della Repubblica potrebbe “esercitare il suo potere di nomina solo per raggiungere quel risultato: la fiducia delle due Camere. E la consapevolezza della possibilità - che deve essere concreta, e non meramente potenziale - di raggiungere tale risultato gli può essere data solo raccogliendo le vive e dirette opinioni di chi è in grado di rappresentare, raccogliere, ma anche determinare e, se del caso, orientare quel voto di fiducia: i rappresentanti delle componenti parlamentari”.

[82] Cfr. C. Schmitt, *Il custode della costituzione*, cit. 203 ss. e spec. 215-27.

[83] Sulla variabilità e differenziabilità della attitudine intromissiva del Presidente (in funzione del consenso da questi acquisito, della sua riconosciuta autorevolezza e del significato politico che assumono i singoli atti), cfr. M. Romei, *Intervento*, in *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, a cura di Antonio Baldassarre e Gino Scaccia, Roma, 2012, 227 ss.

[84] Per la dicotomia in discorso e, in particolare, per i riferimenti alle accezioni bariliane dell'indirizzo politico v. *supra*, nt. 41.

[85] Va qui segnalato, peraltro, che gli appelli e i più o meno pressanti inviti in discorso appaiono, paradossalmente, sempre meno "graditi" da parte dello stesso Presidente della Repubblica; dal momento che quest'ultimo è cosciente quanto meno della "eccentricità" del *modus operandi* entro cui è costretto.

[86] Sulla innegabile sovraesposizione o, "sovraccarico di esposizione", con cui la Presidenza Napolitano è stata costretta a misurarsi, cfr. S. Prisco, *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, in *www.rivistaaic*, 2013, 4, il quale fa, in particolare, riferimento "alle vicende che hanno portato al governo Monti" nonché alla fine del settennato, "nella quale il 'governo del Presidente' è addirittura ampiamente invocato come ultima spiaggia per la soluzione della crisi".

[87] Sulla attuale evoluzione – o, come sarebbe meglio dire, involuzione - dello "stato dei partiti", con specifico riguardo alla crisi di questi ultimi e alla 'presidenzializzazione' della politica, cfr. l'analisi di S. Gambino, *Il ruolo dei partiti politici e la legge elettorale, fra storia costituzionale del paese e attualità*, in *www.rivistaaic.it*, 2013, 9 ss.

[88] Si veda, per tutti, l'invito – pressante e dai toni assai marcati - rivolto dal Capo dello stato alle forze politiche nel corso della intervista concessa ad Eugenio Scalfari il 9 giugno 2013 (consultabile al sito *www.huffingtonpost.it*): "Non sono intenzionato a rivivere, da Presidente della Repubblica, l'incubo di quei mesi, durante i quali nella Commissione Affari costituzionali del Senato si è pestata l'acqua nel mortaio e non si è stati capaci di partorire nessuna riforma elettorale, avendo tutti i partiti giurato che bisognava farlo. Quindi, bisogna anche con una certa discrezione, anziché sparare e gridare sui giornali o alla televisione ognuno la sua verità e il suo modello, creare le condizioni per una intesa su una nuova legge elettorale, indipendentemente dai correttivi urgenti che possa suggerire la Corte Costituzionale".

[89] Com'è noto pende, innanzi alla Corte costituzionale, la questione di legittimità sollevata dalla prima sezione civile della Corte di Cassazione (con ord. n. 12060 del 17 maggio 2013). La Cassazione manifesta, in particolare, il dubbio che "possa ritenersi realmente libero il voto quando all'elettore è sottratta la facoltà di scegliere l'eletto e se possa ritenersi personale un voto che è invece spersonalizzato". Nella cit. ord. la questione di legittimità ha ad oggetto, fra l'altro, quelle previsioni della legislazione elettorale per la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, introdotte con la l. n. 270 del 21 dicembre 2005 (la cd. legge Calderoli o *porcellum*), che concernono sia i meccanismi e le modalità di commisurazione del "premio di maggioranza" sia le "liste bloccate", con conseguente incisione, a parere della Cassazione, dei precetti di garanzia esplicitati dall'art. 48, co. 2, Cost. riconducibili, rispettivamente, alla "eguaglianza", "libertà" e "personalità della espressione del voto". Va qui rammentato che già altre volte il giudice delle leggi aveva manifestato - segnatamente con le sentenze "monito" nn. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012 - "l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici di una legislazione che non subordina l'attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e/o di seggi". Né vanno sottaciuti i rilievi che, nella Riunione straordinaria del 13 aprile 2013, ha avuto modo di palesare lo stesso Presidente della Consulta,

il quale ha, fra l'altro, tenuto a rimarcare come la Corte abbia "invano sollecitato il legislatore a riconsiderare gli aspetti problematici della legge n. 270 del 2005 «con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza [...] senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi»". Cfr., da ultimo, sui guasti indotti dalla conformazione del vigente sistema elettorale, G. Ferrara, *Un potere illegittimo*, in www.costituzionalismo.it, 10 luglio 2013.

[90] Si vedano, in proposito, i rilievi espressi da G. Ferrara, *La crisi del neoliberismo e della governabilità coatta*, cit., 20. Ci si riferisce innanzi tutto ai rilievi espressi da numerosi settori della dottrina costituzionalistica a riguardo dei modi e dei tempi dell'affidamento all'On. Bersani del (pre)incarico di formare il nuovo Governo all'indomani delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013; nonché alle censure circa la inopportunità, nella conduzione della crisi, di quell'*escamotage*, di evidente natura dilatoria, rappresentato dalla istituzione del "Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali"; e ci si riferisce, soprattutto, alle convulse vicende che hanno connotato la rielezione di Giorgio Napolitano a Presidente della Repubblica e alla intensissima (se non perentoria) *moral suasion* cui ha fatto ricorso il Capo dello stato appena subentrato a sé medesimo in ordine alla ricomposizione del quadro politico-istituzionale attraverso la formazione del Governo di "larghe intese".

[91] Il passo cui si fa riferimento nel testo è il seguente: "E' perciò indispensabile, nell'interesse generale, proseguire nella realizzazione degli impegni del Governo Letta, sul piano della politica economica, finanziaria, sociale, dell'iniziativa europea, e insieme del 'crono-programma' di 18 mesi per le riforme istituzionali, già partito anche in Parlamento col primo voto sulla legge costituzionale che ne faciliterà il percorso". Già prima il Presidente Napolitano avverte: "Inutile dire come il clima di fiducia verso l'Italia possa variare positivamente in presenza di una valida azione di governo e di un concreto processo di riforme su ampie basi di consenso parlamentare, e come esso potrebbe invece peggiorare anche bruscamente dinanzi a una nuova destabilizzazione del quadro politico italiano". Quanto alla eccentricità della procedura di revisione per come preveduta dal d.d.l. n. 813, cit., vanno condivise le forti censure recentemente espresse da G. Azzariti, *Le riforme a passo di bulldozer*, in www.costituzionalismo.it, 2013, secondo cui, la previsione della cennata accelerazione procedimentale appalesa una grande "disattenzione per il complesso delle garanzie e delle regole che dovrebbe sovraintendere l'opera del revisore costituzionale"; e ciò in quanto tutto "viene sacrificato in nome dell'unica norma fondamentale che deve essere osservata: la «legge» del rispetto dei tempi. Basta qui un solo esempio, ma che sembra assai eloquente. La cavalcata che dovrebbe portare al nuovo assetto costituzionale non prevede nessuna possibilità di ripensamento, stravolgendo così l'intero impianto della revisione costituzionale indicata all'articolo 138". In termini non dissimili – ed altrettanto condivisibili – si esprimono M. Manetti, *Il valore (negativamente) esemplare del percorso prescelto per le riforme istituzionali*, in www.costituzionalismo.it, 2013, 2, la quale fra l'altro segnala che "accanto alla prefissione di tempi massimi di discussione sono previste altre gravi anomalie: in primo luogo, la limitazione agli emendamenti presentabili dai singoli parlamentari; in secondo luogo, la soppressione della *navette* tra le due Camere"; A. Pace, *Il metodo (sbagliato) della riforma. Note critiche al d.d.l. cost. n. 813 Sen.*, cit., spec. 4 ss.; M. Villone, *Cinque domande su saggi e riforme*, in www.costituzionalismo.it, 2013, spec. 3 ss., che sottolinea come il processo riformatore disegnato dal Governo non rispetti l'architettura fondamentale dell'art. 138. Sul "vespaio di polemiche" suscitato dal d.d.l. governativo in discorso si vedano, altresì, A. Ruggeri, *Verso una revisione della forma costituzionale dello stato*, in www.costituzionalismo.it, 2013, 6 ss.; M. Dogliani - F. Pallante, *Sull'attuale forma del procedimento di revisione costituzionale (e sui presupposti della sopravvivenza del regime parlamentare)*, in www.rivistaaic.it, 2013, 5 ss. Tali ultimi A. mettono in rilievo "i notevoli ripensamenti [...] intervenuti tra la Relazione finale del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali (i c.d. saggi nominati dal Presidente della Repubblica durante la crisi di governo) del 12 aprile 2013 e il ddl costituzionale approvato dall'esecutivo il 5 giugno 2013". Cfr., infine, per un esame critico dei precedenti relativi alle procedure di revisione, G. Azzariti, *Innovazioni costituzionali e revisioni costituzionali in deroga all'art. 138 della Costituzione. Sfide della storia e sfide della politica*, in

www.costituzionalismo.it, 2006, spec. 4 ss.

[92] Da qui il pressante invito, da parte del Capo dello stato, a sgombrare il terreno “da sovrapposizioni improprie, come quella tra vicende giudiziarie dell'on. Berlusconi e prospettive di vita dell'attuale governo”; nonché “ad abbassare i toni, ad abbandonare le posizioni ‘urlate’, a confrontarsi più pacatamente”.

[93] Cfr., in ordine alle soglie e ai margini di "tollerabilità" della *moral suasion* presidenziale, R. Bin, *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della “sua” maggioranza*, cit., 3, il quale richiama e fa propria la rappresentazione o accezione einaudiana del potere di interferenza, in particolare nei confronti del Governo, ovvero quella che presuppone la “cordiale cooperazione” del Presidente della Repubblica. Tale A., peraltro, tiene a rimarcare che la “leale cooperazione” in discorso può assumere varie connotazioni e che “anche qui è una questione di misura”; nel senso che la *moral suasion* in tanto può reputarsi coerente rispetto al vigente assetto ordinamentale in quanto non induca “uno stemperamento di quel tanto di dualità di ruoli che, secondo i principi della separazione dei poteri, è essa stessa garanzia di controllo e di legalità”; la qual cosa non sarebbe “compatibile con quella ‘neutralità’ che è tipica del Capo dello Stato in un sistema parlamentare, e con la sua stessa irresponsabilità politica”. Vanno qui richiamate, circa l’avvento e la progressiva espansione (e la centralità) del “potere comunicativo” del Presidente della Repubblica in Italia, le notazioni di A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., spec. 3 ss., che ritiene desueta, o comunque riduttiva alla luce della evoluzione del ruolo del Capo dello stato, la usuale raffigurazione della nozione di “esternazione” e propone di sostituirvi quella, appunto, assai più comprensiva ed attuale, di “potere comunicativo”; che comprenderebbe, a sua volta, tre diverse forme, ovvero, “1) un potere formativo-conoscitivo; 2) un potere di persuasione o, come giornalmisticamente vien detto, di *moral suasion*; 3) un potere di esternazione”.

[94] Così G. Azzariti, *Assetti di potere nella trasformazione della nostra forma di governo: le istituzioni di garanzia nel vuoto della politica*, cit., 1.

[95] Oltre tutto, tale eventualità si è puntualmente verificata, dal momento che proprio nel periodo qui preso ad esame – ovvero nei giorni in cui più pressante si è fatta l’azione sollecitatoria del Capo dello stato – è stata presentata una mozione di sfiducia, la quale, pur se individuale nei riguardi del ministro dell'interno, se approvata avrebbe influito sulla tenuta dell'intera compagine governativa. La mozione individuale in discorso - volta ad esprimere la sfiducia del Senato nei confronti del Ministro dell'interno onorevole Alfano allo scopo di impegnarlo a rassegnare le proprie dimissioni - riguardava i comportamenti, a giudizio dei presentatori omissivi, tenuti dal Ministro in ordine alla procedura espulsiva (e ai modi di attuazione di questa) nei confronti della signora Alma Shalabayeva e di sua figlia. Emergerebbe, da tali comportamenti, la responsabilità politica ed amministrativa del Ministro dell'interno, in particolare “stante la gravissima assenza di un imprescindibile canale comunicativo, informativo ed operativo tra il Ministro ed i suoi più diretti collaboratori, con riferimento ad operazioni di straordinaria gravità ed importanza, come la consegna illegale e coatta di una madre e di una bambina, moglie e figlia di un politico oppositore al regime dittatoriale”. Il “regime dittatoriale” cui la mozione si riferisce è quello del Kazakistan, paese in cui la Shalabayeva e la figlia di questa (di soli 6 anni), rispettivamente moglie e figlia di Mukhtar Ablyazov, oppositore e rifugiato politico kazako, sono state ricondotte dopo esser state prelevate *manu militari* dalla loro abitazione in Roma da ingenti forze di polizia (e imbarcate su un aereo privato noleggiato dal Governo del Kazakistan). Va, peraltro, rammentato che la mozione di sfiducia di cui nel testo è stata discussa al Senato nella seduta del 19 luglio 2013 e che è stata respinta a larga maggioranza, pur avendo provocato, non solo da parte dei rappresentanti delle forze di opposizione ma altresì di ampi settori della stessa maggioranza, una serie di interventi anche aspramente censori. Si veda, in proposito, soprattutto quanto espresso dall’On. Zanda, capo del gruppo parlamentare del Partito democratico in Senato, in ordine “ai lati oscuri della vicenda” e, in specie, agli interessi sottostanti che hanno “messo in moto la macchina investigativo-repressiva

della Polizia italiana”, ciò che rappresenterebbe “il primo e più rilevante mistero da chiarire. Essendo evidente che una così ampia trama, tanta rapidità, tanti mezzi non sarebbero stati possibili senza una committenza [...] economica o politica, probabilmente obliqua, di grande rilievo”.

[96] Peraltro, e con riferimento specifico alla cennata *voluntas compromissoria* o, ancor meglio, al feticcio della governabilità che avrebbe ispirato l’azione del Presidente Napolitano nelle vicende attinenti alla formazione del Governo Letta, v. l’ampia (ed aspra) serie di censure espresse da G. Ferrara, *La crisi del neoliberalismo e della governabilità coatta*, cit., spec. 10-1. L’A. tiene ad evidenziare che, nella specie, “si sia concretata una delle figure di eccesso di potere ed esattamente quella di straripamento [...] Sia per sottrazione al Parlamento della valutazione, del giudizio, della decisione di altre eventuali e non del tutto improbabili soluzioni della crisi rispetto a quella ‘delle larghe intese’ attraendo nelle competenze presidenziali tale esclusiva valutazione. Sia per svuotamento del ruolo delle dichiarazioni programmatiche e della determinazione dell’indirizzo politico in Parlamento come presupposti e ragioni della fiducia, fondamento prioritario della forma di governo, perché programma e indirizzo risultano dal messaggio presidenziale predeterminati congiuntamente alla formula di governo. Sottrazione di potere parlamentare nella scelta della formula di governo, svuotamento del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento ‘regola essenziale’ della forma di governo e condizionante qualsiasi formula che la concretizzi”. Per la raffigurazione di tali ultime condizioni come “regola essenziale” l’A. in discorso fa propria la ricostruzione di M. Luciani, *Governo (forme di)*, cit., 569.

[97] Sugli esiti del reiterato ricorso allo scioglimento del *Reichstag* in epoca weimariana cfr. G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, cit., 118 ss., nonché R. Cherchi, *Lo scioglimento delle Camere nella Costituzione italiana*, in www.costituzionalismo.it, 2011, 20. Tale ultimo A. mette in luce come proprio l’evoluzione della crisi della Repubblica di Weimar consenta di ritenere “che in presenza di un sistema dei partiti frammentato e polarizzato è ben possibile che la minaccia di scioglimento anticipato non disincentivi le crisi di Governo, e che di scioglimento in scioglimento l’incapacità delle Camere e del Governo di far fronte alle difficoltà politiche si aggravi, piuttosto che attenuarsi”.

[98] Sulla centralità della prassi ai fini della effettiva e reale configurazione di una forma di governo, cfr. S. Gambino, *Semipresidenzialismo e riforma costituzionale (promemoria di un dibattito già svolto in Parlamento e in dottrina)*, cit., 10 ss.

[99] Ciò, evidentemente, attraverso il procedimento e nelle forme previste dall’art. 138 della Costituzione; e non, invece, attraverso più o meno eccentrici percorsi che, nel tempo presente, paiono peraltro nuovamente privilegiarsi, a malgrado del chiaro e ineludibile impianto prescrittivo disciplinato dalla disposizione costituzionale ora richiamata. La correttezza di un tale assunto è recentemente, e con forza, sottolineata da M. Siclari, *Prime considerazioni sui metodi ed i contenuti delle riforme costituzionali nelle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio Enrico Letta*, in www.rivistaaic.it, 2013, 2, il quale, esattamente, sottolinea che il percorso cui si faceva poc’anzi riferimento pone due punti problematici: il primo di ordine squisitamente giuridico-costituzionale, il secondo di ordine pragmatico. Secondo tale A., infatti, la liceità della adozione del cennato percorso sarebbe opinabile “non solo dal punto di vista della legalità costituzionale, che – come attesta la cospicua letteratura critica circa l’utilizzazione di procedimenti costituzionali distinti da (ed in deroga a) quello contemplato dall’art. 138 Cost. per modificare le previsioni costituzionali vigenti – ne sarebbe sensibilmente vulnerata”, ma, altresì, per il fatto che, “alla luce dell’esperienza di revisione costituzionale, a partire dal 1983, si è registrato che ogni qual volta si è istituito un organismo costituzionalmente non previsto, le finalità riformatrici sono state puntualmente frustrate, se non in tutto (v. gli esempi della Commissione Bozzi, della Commissione D’Alema, del Comitato Speroni) in gran parte”. A malgrado di quanto ora segnalato, si veda, sul punto, la (rinnovata) propensione, manifestata dal Presidente del Consiglio Letta nel corso del discorso d’insediamento, per una “Convenzione aperta anche alla partecipazione di autorevoli esperti non parlamentari”, da istituirsi con apposita legge

costituzionale. Più precisamente, a parere di Letta “al fine di sottrarre la discussione sulla riforma della Carta costituzionale alle fisiologiche contrapposizioni del dibattito contingente sarebbe bene che il Parlamento adottasse le sue decisioni sulla base delle proposte formulate da una Convenzione aperta anche alla partecipazione di autorevoli esperti non parlamentari e che parta dai risultati delle attività parlamentari della scorsa legislatura e dalle conclusioni del Comitato dei saggi istituito dal Presidente della Repubblica”.

[100] ... ciò che fece in avvio del suo intervento nella seduta del 5 settembre 1946 in seno alla seconda Sottocommissione.