

Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2026

Il Presidente della Repubblica e il “potere vuoto”

di Adriana Apostoli

Editoriale Scientifica

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA E IL "POTERE VUOTO"

di Adriana Apostoli
Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi di Brescia

Sommario: 1. Il Presidente della Repubblica tra elasticità delle attribuzioni e forza prescrittiva della Costituzione; 2. Il "potere vuoto" come insufficiente conformazione delle attribuzioni presidenziali; 3. Il mito dell'apoliticità presidenziale e la politicità della garanzia; 4. Forma di governo e sistema dei partiti: dalla mediazione politica alla supplenza del Quirinale; 5. La prassi recente tra garanzia costituzionale ed espansione del ruolo presidenziale; 6. Il "potere vuoto" come limite della supplenza presidenziale.

1. Il Presidente della Repubblica tra elasticità delle attribuzioni e forza prescrittiva della Costituzione

La riflessione costituzionalistica sulla Presidenza della Repubblica si è storicamente nutrita di un lessico particolarmente ricco e, talora, volutamente allusivo: garante[1], arbitro[2], reggitore[3], notaio, sovrano[4],

[1] S. Galeotti, B. Pezzini, *Il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, Torino, 1996, p. 35.

[2] L'immagine dell'arbitro è quella peraltro più frequentemente evocata dal Presidente Mattarella, a partire dal suo primo discorso di insediamento del 3 febbraio 2015: «Nel linguaggio corrente si è soliti tradurre il compito del capo dello Stato nel ruolo di un arbitro, del garante della Costituzione. È una immagine efficace. All'arbitro compete la puntuale applicazione delle regole. L'arbitro deve essere – e sarà – imparziale. I giocatori lo aiutino con la loro correttezza. Il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione. La garanzia più forte della nostra Costituzione consiste, peraltro, nella sua applicazione. Nel viverla giorno per giorno».

[3] C. Esposito, *Capo dello Stato* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, p. 237.

[4] E. Bindi, M. Perini, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015.

capo spirituale[5], grande mediatore[6], quarto potere[7]; ma anche re della Repubblica[8], Giano bifronte[9], giroscopio costituzionale[10], variabile dipendente del sistema politico[11], sino alla formula del "mistero costituzionale italiano"[12].

L'elenco potrebbe essere ulteriormente ampliato, attingendo tanto alla dottrina più risalente quanto alle ricostruzioni più recenti, tutte accomunate dal tentativo di condensare in una formula sintetica la complessa collocazione costituzionale del Presidente della Repubblica. Tale proliferazione lessicale rivela, a sua volta, la difficoltà di ricondurre l'organo presidenziale a una fisionomia unitaria e stabilmente definita[13] e oggi ulteriormente acuita dalla consapevolezza che la funzione presidenziale deve essere indagata nella concretezza della prassi, senza indulgere né alla mitizzazione dell'organo né alla sua riduzione a figura meramente notarile[14].

A tale costellazione concettuale può oggi essere accostata anche l'e-

---

[5] V. Atti dell'Assemblea costituente, resoconto sommario della seduta pomeridiana di venerdì 19 settembre 1947, p. 356 intervento dell'on. Ruini che definisce il Presidente della Repubblica come «il capo spirituale, più che il capo materiale, della vita comune».

[6] Queste sono solo alcune delle espressioni utilizzate durante la fase costituente per esprimere l'idea del Presidente della Repubblica come "leader morale": cfr. I. Pellizzone, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Tematici, V, 2023, p. 879 ss.

[7] G. Guarino, *Il Presidente della repubblica italiana. Note preliminari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, p. 944.

[8] G. Scaccia, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

[9] A. Morrone, *Il "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. Barbera, M. Cammelli, P. Pomeni (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, 1999, p. 91 ss.

[10] M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, 2/2017.

[11] R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia delle forme di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, p. 8 ss.

[12] A. Lauro, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la nascita del Governo Draghi*, in *Consulta OnLine*, 2/2021, p. 394.

[13] L. Paladin, *Presidente della Repubblica* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, 1986, Milano, p. 237.

[14] M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, in *Rivista AIC*, 3/2022, p. 192 afferma che «Per descrivere il ruolo presidenziale bisogna perciò evitare di cedere alla tentazione di una ricostruzione oleografica o mitizzata della Presidenza, avulsa dal contesto storico

spressione "potere vuoto": formula recentemente impiegata da Gaetano Azzariti con riferimento al Parlamento[15] e già evocata – sia pure per escluderne la pertinenza – da Lorenza Carlassare in relazione al potere di controllo del Presidente della Repubblica[16].

È opportuno chiarire sin d'ora la specifica valenza ermeneutica che tale categoria assume nel presente lavoro. Applicata al capo dello Stato, l'espressione "potere vuoto" non coincide con l'accezione utilizzata da Azzariti per il Parlamento, che rinvia piuttosto a un potere svuotato, ossia progressivamente privato di una parte rilevante della propria capacità deliberativa e rappresentativa. Essa designa, invece, un potere costituzionalmente attribuito ma non integralmente conformato dal testo, la cui fisionomia concreta dipende dall'interazione tra disposizione costituzionale, prassi politico-istituzionale e condizioni materiali della forma di governo, senza che tale interazione possa dissolvere la funzione prescrittiva della Costituzione.

In questa prospettiva, la categoria del "potere vuoto" non va intesa come mera immagine descrittiva, bensì come strumento critico per interrogare la forma di governo parlamentare e le sue trasformazioni materiali. Essa consente di distinguere tra titolarità formale della competenza, imputazione della responsabilità politica ed effettiva capacità di incidere sul processo decisionale. Il Presidente della Repubblica è titolare di attribuzioni di indubbia rilevanza costituzionale, ma non può convertirle autonomamente in indirizzo politico: può reagire alle disfunzioni del sistema, sollecitare il corretto funzionamento degli organi, preservare la continuità dell'ordinamento, ma non sostituirsi stabilmente al circuito parlamentare della rappresentanza e della responsabilità.

La dinamica di *svuotamento* e *riempimento* delle funzioni presidenziali offre, pertanto, una chiave di lettura particolarmente idonea a comprendere la storia costituzionale contemporanea. Essa si mani-

---

in cui ha operato di volta in volta e dall'analisi di ciò che è stato chiamato concretamente a fare».

[15] G. Azzariti, *Stato costituzionale e dinamiche della democrazia*, in *Costituzionalismo*, 1/2026, pt. I, p. 12.

[16] L. Carlassare, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in *Democrazia e Diritto*, 4/2005, p. 5 ss.: «si può dire che, fin dall'inizio, il capo dello Stato ha esercitato in modo non solo formale la funzione di controllo (che, altrimenti, sarebbe un potere vuoto), seppur intervenendo con cautela e non di frequente».

festa, in primo luogo, sul terreno normativo. Se è vero che il ruolo presidenziale risente in misura significativa del grado di "stabilità del sistema politico"[17] non è meno decisivo il modo in cui vengono interpretate la densità precettiva delle disposizioni costituzionali e la vincolatività delle norme che da esse si ricavano. L'estensione della funzione del vertice della Repubblica dipende, in altri termini, dalla crisi o dalla forza degli attori politici, ma anche dalla tenuta del Testo costituzionale come limite giuridico alla prassi.

L'idea del "vuoto" attraversa dunque il testo costituzionale prima ancora di misurarsi con la concreta vicenda degli organi dello Stato[18]. Non può essere dato per acquisito che il capo dello Stato sia un potere interamente disponibile al riempimento della prassi, come potrebbe apparire ove la parte della Costituzione dedicata ai poteri politici fosse letta come una sorta di "norma a fattispecie progressiva"[19]. La graduale affermazione, nella prassi, di una funzione presidenziale non riconducibile alla sola dimensione di garanzia non esclude, infatti, la necessità di ricondurre l'esercizio dei poteri presidenziali entro il quadro costituzionale che ne definisce presupposti, limiti e finalità[20]. Si riapre, così, il problema – spesso latente, ma tutt'altro che marginale – dell'interpretazione delle norme sulla forma di governo[21] anche quando riguardino il Presidente della Repubblica[22], e, dunque, del rapporto tra elasticità applicativa delle attribuzioni e loro non eludibile vincolo sistematico.

---

[17] Come osserva V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 5.

[18] M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione),* cit., p. 18 ss.

[19] S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, 2/2018, p. 3.

[20] G. Silvestri, *La funzione di equilibrio costituzionale del Presidente della Repubblica*, in *Quaderno n. 7 – Seminario di Studi e ricerche parlamentari "Silvano Tosi"*, 1996, p. 55 ss. e A. Mazzola, *Il Presidente della Repubblica, organo garantista e governante. Considerazioni a margine della funzione normativa del Governo*, in B. Pezzini (a cura di), *In dialogo con Serio Galeotti a cento anni dalla nascita: dei grandi temi del diritto costituzionale*, Torino, 2024, pp. 125-129.

[21] Sul punto si rinvia almeno a L. Elia, *Governo (forme di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970 e M. Luciani, *Governo (forme di)* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, Milano, 2010, p. 358 ss.

[22] Sul punto v. in particolare A. D'Andrea, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla «Presidenza Napolitano»*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, p. 35 ss.

Il punto metodologico decisivo consiste allora nel riconoscere che il "vuoto" non coincide con l'assenza di potere, ma con lo scarto tra attribuzioni formalmente previste, limiti costituzionali della loro attivazione e condizioni politiche necessarie alla loro effettiva operatività. Il capo dello Stato diviene tanto più visibile quanto più gli altri snodi della forma di governo – partiti, Parlamento e Governo – faticano a trasformare il pluralismo sociale in indirizzo politico responsabile. Ne deriva una centralità che, prima ancora che sostanziale, è sintomatica: il Presidente appare necessario non perché sia titolare di poteri nuovi, ma perché il circuito ordinario della rappresentanza e della decisione politica mostra una crescente difficoltà a produrre mediazione e decisione.

Poste queste premesse, allora verificare se la Costituzione configuri davvero il Presidente della Repubblica come un "potere vuoto" e, soprattutto, in quale accezione tale formula possa essere impiegata senza dissolvere la portata prescrittiva delle norme costituzionali: se come funzione priva di un contenuto normativamente determinato oppure come organo rappresentato, sul piano politico-costituzionale, come privo di autonoma sostanza politica.

La risposta richiede di distinguere almeno due significati del vuoto: da un lato, il vuoto come indeterminatezza del contenuto normativo delle attribuzioni; dall'altro, il vuoto, in senso più propriamente politico-costituzionale, come rappresentazione dell'organo presidenziale quale sede di garanzia priva di autonoma politicità.

Da questa distinzione discende la tripartizione che sorregge l'intero percorso argomentativo. Sul piano normativo, il Presidente della Repubblica resta un organo di garanzia inserito nella forma di governo parlamentare e vincolato dalla sua logica complessiva[23]; sul piano funzionale, le sue attribuzioni acquistano particolare intensità nei momenti di crisi e nei passaggi di discontinuità del circuito politico-rappresentativo; sul piano politico-istituzionale, infine, la debolezza dei partiti e del Parlamento trasferisce sul Quirinale aspettative di stabilizzazione che eccedono la posizione costituzionale dell'organo. Il "potere vuoto" nasce precisamente dall'intersezione di questi tre piani, e da essa trae insieme la propria utilità euristica e la propria ambivalenza costituzionale.

[23] S. Staiano, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, cit., p. 3.

2. Il "potere vuoto" come insufficiente conformazione delle attribuzioni presidenziali

L'idea secondo cui il Presidente della Repubblica costituirebbe un organo privo di una fisionomia sostanziale rigidamente predeterminata – o, più precisamente, un organo dalla conformazione proteiforme, destinato a mutare secondo la personalità, l'esperienza istituzionale e la sensibilità costituzionale dei singoli titolari della carica[24] – rappresenta una delle acquisizioni più ricorrenti della riflessione costituzionalistica. Essa vale tanto con riferimento alle diverse modalità con cui è stato impersonificato l'ufficio presidenziale nel corso della storia repubblicana, quanto rispetto alla possibilità che il medesimo Presidente moduli nel tempo il proprio atteggiamento in ragione del mutare del contesto politico-istituzionale[25].

In questa prospettiva si colloca l'ulteriore assunto secondo cui il capo dello Stato reagirebbe alle condizioni esterne in forma ora adattiva, ora espansiva. Il punto problematico emerge, tuttavia, quando questa impostazione viene trasferita dall'analisi descrittiva della prassi all'interpretazione delle attribuzioni costituzionali. In tal caso, il testo della Costituzione rischia di perdere densità prescrittiva, o di essere progressivamente svuotato del proprio significato ordinante: le diver-

[24] G. Grottanelli de' Santi, *Indirizzo politico* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, XVI, Roma, 1988, p. 4: «I1 sistema costituzionale italiano sembra offrire spazio ad interpretazioni e «impersonazioni» del ruolo presidenziale che vanno da una marcata «neutralità» ad una partecipazione all'attività di indirizzo politico senza necessariamente configurare componenti della forma di governo presidenziale o alterazioni troppo profonde rispetto a quella che in generale viene definita, nelle sue variabili, forma di governo parlamentare».

[25] È piuttosto emblematica la trasformazione del Presidente Cossiga, che diede un'impronta del tutto diversa alla seconda parte del suo mandato, tanto da meritarsi l'appellativo di "picconatore": sul punto cfr. V. Onida, *L'ultimo Cossiga: recenti novità nella prassi della presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1992, 165 ss. La dottrina ha provato pure a identificare delle fasi interne alla presidenza Mattarella, almeno per quanto riguarda il primo mandato, cfr. A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*, in *Rivista AIC*, 1/2011, *passim*. Più di recente v. A. Lauro, *Storia breve del primo settennato Mattarella: un Presidente nel "parlamentarismo fluido"*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, Torino, 2022, p. 31 ss. e A. Mazzola, *Il Presidente della Repubblica, organo garantista e governante. Considerazioni a margine della funzione normativa del Governo*, cit., pp. 129-136.

se manifestazioni dell'organo presidenziale finiscono così per apparire tutte egualmente compatibili con il sistema, dal capo dello Stato ridotto a figura notarile o a "grande consigliere" sino al Presidente governante o semi-governante.

Più che delineare una stabile "terza via" del capo dello Stato parlamentare[26], l'esperienza repubblicana sembra allora rivelare la compresenza di traiettorie anche profondamente divergenti, ammesse o quantomeno tollerate dalla prassi costituzionale italiana proprio in ragione della non compiuta conformazione di alcune attribuzioni presidenziali.

Per provare a fare ordine, sembra utile prendere le mosse dalle attribuzioni più sensibili sul piano politico-costituzionale, ossia da quelle nelle quali il Presidente è chiamato a interpretare i più alti interessi della Nazione[27]: in particolare, la nomina del Governo e lo scioglimento anticipato delle Camere.

Se l'art. 92 Cost. viene isolato dal complessivo assetto della forma di governo e interpretato come disposizione sostanzialmente "vuota", ridotta alla sola formulazione testuale dell'attribuzione presidenziale, si aprono scenari tra loro radicalmente differenti: da un Presidente che si limiti a prendere atto di soluzioni maturate altrove, sia nella scelta del Presidente del Consiglio sia nell'individuazione dei ministri, sino a un capo dello Stato che pretenda di selezionare, *sua sponte*, la formula di governo ritenuta politicamente più opportuna. Si può così immaginare un Presidente vincolato, in ogni passaggio, alla previa verifica di una maggioranza parlamentare già disponibile, oppure, all'opposto, un Presidente incline a sottoporre il Parlamento a una prova di forza, anche nella prospettiva di provocarne lo scioglimento[28].

Un ragionamento analogo può svolgersi con riferimento all'art. 88

[26] Si tratta della nota tesi di O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 171 ss.

[27] A. Sandulli, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, IV, Padova, 1940, p. 217 ss., oggi in Id., *Scritti giuridici*, I, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1990, p. 221 ss. Il riferimento al capo dello Stato come interprete degli interessi più alti della Nazione si trova a p. 225 ss.

[28] In tema v. L. Elia, *Governo (forme di)* (voce), cit., p. 643; U. Allegretti, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 8 giugno 2007; M. Luciani, *Governo (forme di)* (voce), cit., p. 358 ss.; A. D'Andrea, *Questioni metodologiche e qualche rilievo a caldo sulla "presidenza Napolitano"*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, pp. 35-45 e, per un esempio sul c.d. "governo minoritario *de combat*" cfr. A. Lauro, *Note critiche,* cit., p. 382 ss.

Cost. Se anche il potere di scioglimento viene assunto come attribuzione non sufficientemente conformata dal sistema, diviene teoricamente possibile oscillare tra ipotesi estreme: dallo scioglimento arbitrario di Camere politicamente sgradite alla sostanziale paralisi dell'istituto, sino al mero recepimento di "auto-scioglimenti" sollecitati dalle forze politiche, o persino dalla sola maggioranza[29]. Né può ritenersi decisivo, in senso rassicurante, che alcune di tali eventualità non si siano ancora concretizzate nella storia repubblicana. La prassi costituzionale recente ha già mostrato come evenienze un tempo considerate difficilmente immaginabili possano divenire improvvisamente plausibili; nel 2018, com'è noto, il Presidente della Repubblica ha reso pubbliche le ragioni del proprio rifiuto di nominare il ministro dell'Economia indicato dal Presidente incaricato, determinando la rinuncia di quest'ultimo al mandato di formare il Governo[30].

L'adozione di letture così ampie delle attribuzioni presidenziali finisce però per marginalizzare, o comunque per ridimensionare, la forza conformativa delle altre disposizioni che concorrono a definire la forma di governo. Se gli artt. 92 e 88 Cost. vengono interpretati come clausole disponibili a una dilatazione indefinita della prassi, quale spazio residua per gli artt. 94 e 95 Cost., che radicano la legittimazione e la direzione dell'Esecutivo nel circuito fiduciario e nella responsabilità governativa? Quale funzione conserva l'art. 89 Cost., chiamato a impedire che l'atto presidenziale si configuri come decisione politicamente autosufficiente? E, più radicalmente, una simile elasticità è davvero compatibile con l'idea democratica sottesa all'art. 49 Cost., che affida ai cittadini, attraverso i partiti, il concorso alla determinazione della politica nazionale[31]?

Le attribuzioni presidenziali non possono essere ricostruite come clausole isolate, suscettibili di un'espansione indefinita ad opera della

[29] O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 1/2004, p. 29 ss.

[30] È da osservare che tale ipotesi era rigettata da L. Elia, *Appunti sulla formazione del Governo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 1170 ss., ora anche in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 34 ss., nota 16, che riteneva competesse al Presidente del Consiglio incaricato l'indicazione dei suoi collaboratori, a partire dai ministri.

[31] Si può partire, in concreto, dalla critica dei governi tecnici: cfr. R. Manfrellotti, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 ottobre 2013.

prassi proprio perché acquistano significato soltanto entro l'architettura complessiva della forma di governo parlamentare. L'art. 92 Cost. deve invero essere coordinato con l'art. 94 Cost., che radica la legittimazione dell'Esecutivo nel rapporto fiduciario con le Camere, e con l'art. 95 Cost., che attribuisce al Presidente del Consiglio la direzione della politica generale del Governo e la responsabilità del relativo indirizzo. Analogamente, il potere di scioglimento previsto dall'art. 88 Cost. non può essere inteso come libera prerogativa del capo dello Stato, ma come potere costituzionalmente funzionalizzato alla ricostituzione del circuito rappresentativo quando non sia più in grado di esprimere una maggioranza politica responsabile. In tale quadro, anche l'art. 89 Cost., lungi dall'assolvere a una funzione meramente notarile, opera come presidio della responsabilità ministeriale e come limite alla possibilità che l'atto presidenziale si presenti quale decisione politicamente autosufficiente e sottratta ai canali della responsabilità democratica.

Questa lettura consente di evitare un equivoco particolarmente insidioso, ossia che la discrezionalità presidenziale non coincide con una discrezionalità politica in senso proprio, ma assume natura funzionale e costituzionalmente vincolata. Essa è chiamata a individuare, tra le soluzioni praticabili, quella idonea a preservare la continuità e la legalità della forma di governo, non già a selezionare l'indirizzo politico preferibile. Il carattere funzionale di questa discrezionalità diventa particolarmente evidente proprio nei punti di snodo in cui il capo dello Stato è chiamato a intervenire. Nomina del Presidente del Consiglio, scioglimento delle Camere e rinvio delle leggi manifestano, pur con intensità differenti, una medesima logica: il Presidente interviene nei punti di snodo del sistema, ma la sua azione resta finalizzata a custodire, e non a sostituire, il circuito della rappresentanza, della fiducia parlamentare e della responsabilità politica.

Anche la sola ammissione, entro questo spettro interpretativo, della figura del Presidente governante o semi-governante produce un effetto di svuotamento sistemico[32] nella misura in cui sospende, almeno

[32] Cfr. almeno S. Galeotti, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, ora in Id., *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione. La concezione garantistica del capo dello Stato negli scritti dell'autore dal 1949 ad oggi*, Giuffrè, Milano, 1992, pp. 267-269; M. Luciani, *Governo (forme di)* (voce), cit., p. 358 ss.; E. Olivito, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, pt. I, spec. p. 59 ss.

sul piano teorico, la forza ordinante delle norme che sorreggono la scelta parlamentare della forma di governo. Il rapporto fiduciario, la responsabilità politica dell'Esecutivo e la centralità delle Camere vengono infatti relativizzati proprio a favore di un organo che, pur titolare di attribuzioni decisive, resta estraneo al circuito della responsabilità politica in senso proprio[33].

La tensione interpretativa sin qui narrata non riguarda solo gli atti c.d. duumvirali, giacché si ripropone, con intensità variabile, rispetto ad altre attribuzioni presidenziali: dall'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge alle Camere alla presidenza del Consiglio supremo di difesa, dalla nomina di alti funzionari sino agli ulteriori atti nei quali la funzione di garanzia si intreccia con valutazioni di opportunità istituzionale.

Tra le attribuzioni presidenziali, il potere di rinvio delle leggi alle Camere mostra forse con maggiore evidenza il passaggio dal vuoto normativo al riempimento interpretativo. L'art. 74 Cost. costituisce un esempio paradigmatico di disposizione attributiva di un potere da conformare: esso non precisa in modo puntuale i presupposti, l'intensità e le finalità del rinvio, né consente di ricavare dal testo costituzionale criteri immediatamente esaustivi[34]. È tuttavia certo che si tratti di un potere non impeditivo in senso assoluto, poiché le Camere possono deliberare nuovamente la legge e imporne la promulgazione, e di un potere soggetto a un limite temporale rigoroso. Proprio per questa sua

[33] O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare,* cit., p. 54 ss., ritiene che possa esistere un rapporto di responsabilità politica anche del Presidente, che peraltro si manifesterebbe con la mancata rielezione. Ciò però sembra sconfessare il contenuto del combinato disposto fra art. 89 e art. 90 Cost., peraltro ampiamente enfatizzato dalla Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013. Come ha osservato A. Carminati, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, 2020, p. 116: «non può sfuggire che la Corte riconduce questa prerogativa extratestuale alla garanzia di immunità consacrata all'art. 90 Cost. Tale "meta-potere" si radica quindi, in maniera quasi paradossale, nell'irresponsabilità, contraddicendo – o almeno creando una significativa zona di eccezione – la classica massima del regime parlamentare, per la quale dove vi è potere, vi è anche responsabilità».

[34] V. sul punto C. Negri, *La* moral suasion *del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Torino, Giappichelli, 2018, spec. p. 5; A. Mazzola, *I controlli in sede di conversione del decreto-legge*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2/2024, pp. 10-11 e P. Carnevale, *La legge di conversione "ospitale". Qualche considerazione sul c.d. fenomeno della confluenza di più decreti-legge nella medesima legge di conversione*, in *Osservatorio costituzionale*, 5/2024, pp. 22-30.

struttura, il rinvio presidenziale è scivolato da potere originariamente aperto a una pluralità di possibili letture a un modello fortemente restrittivo, ancorato al criterio della cosiddetta "manifesta incostituzionalità"[35]. In tal modo, un potere costituzionalmente indeterminato non è stato soltanto riempito, ma anche parzialmente svuotato della sua possibile funzione di controllo sostanziale sulla legge.

3. Il mito dell'apoliticità presidenziale e la politicità della garanzia

Il riferimento alla "manifesta incostituzionalità" quale criterio ordinatore del rinvio presidenziale consente di introdurre il secondo significato del "potere vuoto" riferibile al Presidente della Repubblica: non più soltanto potere normativamente indeterminato, ma potere rappresentato come privo di autonoma sostanza politica. In questa prospettiva, la figura presidenziale sembra avvicinarsi alla categoria del "potere neutro", che una parte autorevole della dottrina ha ritenuto inidonea a descrivere, senza significative forzature, proprio la posizione del capo dello Stato nell'ordinamento repubblicano[36].

Occorre, tuttavia, considerare che l'apoliticità, presunta o normativamente postulata, del capo dello Stato tende a collocarlo in una dimensione quasi sacrale, sottraendolo alla più sobria immagine dell'arbitro costituzionale – chiamato a intervenire nei conflitti tra gli attori politici affinché si mantengano entro il perimetro delle regole avvicinandolo così a una figura di superiore custodia dell'ordine repubblicano, investita del compito di orientare, con la propria autorevolezza, i passaggi più critici della vita istituzionale[37].

---

[35] Di questo risultato sono complice la prassi e la dottrina prevalente; è noto, infatti, che la teoria è andata affermandosi a partire dalla Presidenza Ciampi, nella quale il capo dello Stato – confrontandosi con una *leadership* politica molto forte quale quella di Berlusconi – aveva necessità di utilizzare il testo ed i principi costituzionali come scudo nei confronti delle richieste, sempre più esigenti, provenienti dal Governo e dal Parlamento. V. per tutti N. Maccabiani, *La conversione dei decreti legge davanti alla Camera dei deputati. La prassi del Comitato per la legislazione*, Brescia, Promodis Italia, 2001, spec. pp. 9-71 e pp. 91-97.

[36] M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione),* cit., p. 18 ss.

[37] Non è forse un caso che si incontri sempre più di frequente il richiamo al "magistero" del Presidente della Repubblica, su cui v. l'intervento dell'on. M. Ruini sul progetto di Costituzione della Repubblica italiana in sede di Assemblea costituente, 6

A partire dalla Presidenza Ciampi, e in misura ancora più marcata durante le Presidenze Napolitano e Mattarella, tale rappresentazione eminentemente simbolica e, per certi versi, "sacralizzata" della figura presidenziale si è progressivamente consolidata. Essa non si manifesta soltanto in alcune elaborazioni dottrinali, nelle quali sopravvivono tracce di una visione idealizzata dell'organo, ma affiora con particolare evidenza nel linguaggio politico-istituzionale e nella comunicazione ufficiale del Quirinale. Nei momenti di crisi di governo, si sono così moltiplicati gli appelli alla "saggezza" del capo dello Stato[38], chiamata a operare come risorsa di ultima istanza da quelle forze politiche che, di volta in volta, si riconoscono più agevolmente nell'orizzonte istituzionale del titolare della carica[39].

Non si tratta, peraltro, di una dinamica riconducibile esclusivamente alla dimensione mediatica o alla retorica della comunicazione politica: la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 2013, ha contribuito a delineare una rappresentazione particolarmente elevata e quasi sacerdotale della funzione presidenziale, attribuendo alla riservatezza delle interlocuzioni del capo dello Stato un significato funzionale alla piena esplicazione delle sue attribuzioni di garanzia[40].

Proprio questa ricostruzione, tuttavia, presenta un evidente profilo

---

febbraio 1947 e Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013, § 8.3 *Cons. Dir.* Cfr. anche A. Mazzola, *Controllo e partecipazione agli atti dell'Esecutivo: gli atti normativi*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, cit., spec. p. 122.

[38] In questa direzione può collocarsi anche il frequente richiamo al "magistero" del Presidente della Repubblica: cfr. M. Gorlani, *Una nuova trasfigurazione della Presidenza della Repubblica al tramonto dello scenario politico bipolare*, cit., p. 190, nota 8, nonché D. Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, Napoli, 2022, spec. parte IV, *Il "magistero costituzionale" di Sergio Mattarella*, Napoli, 2022, p. 323 ss.

[39] Particolarmente istruttivo è rileggere i dibattiti occorsi nel 2021, a cavallo fra il passaggio dal Secondo Governo Conte al Governo Draghi, durante i quali vari esponenti parlamentari si rimettevano "alla saggezza del Presidente: cfr. A.S. XVIII, Resoconto stenografico della seduta n. 293 del 19/01/2021.

[40] § 8 *Cons. Dir.*: «La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coessenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionali […] Per svolgere efficacemente il proprio ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di "magistratura di influenza", il Presidente deve tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono». Non a caso, a commento adesivo di questa

problematico: quanto più la funzione presidenziale viene rappresentata come sede di superiore saggezza istituzionale, tanto più essa rischia di sottrarsi a un confronto effettivo con la materialità della prassi e con le sue ricadute sugli equilibri della forma di governo. La valorizzazione della riservatezza, se non rigorosamente contenuta entro esigenze funzionali e costituzionalmente verificabili, può tradursi in un rafforzamento dell'opacità dell'azione presidenziale, rendendo più arduo distinguere tra garanzia, mediazione e influenza politica[41].

Il nodo non consiste, dunque, nel negare che il Presidente possa e debba esercitare funzioni di garanzia, ma nel precisarne il contenuto costituzionale e i limiti sistematici. Se la garanzia viene trasfigurata in una qualità personale del titolare della carica, affidata alla sua saggezza, alla sua misura o alla sua autorevolezza, il discorso costituzionale si sposta dal piano delle regole a quello delle virtù soggettive; e, così facendo, si indebolisce la capacità del diritto costituzionale di predisporre criteri conoscibili e verificabili di delimitazione del potere. La garanzia dovrebbe invece essere intesa come una funzione giuridicamente orientata; dunque, non neutralità metafisica né investitura morale, ma presidio dei confini entro cui Governo e Parlamento sono chiamati a operare secondo responsabilità, pubblicità e controllo democratico.

È proprio su questo crinale che emerge un rischio ulteriore, il quale non risiede soltanto nell'eventualità di un Presidente apertamente espansivo, ma anche nella più sottile trasformazione di una garanzia esercitata con misura, sobrietà e autorevolezza in una forma ordinaria di supplenza. La funzione presidenziale può così contenere le manifestazioni più acute della crisi senza inciderne sulle cause strutturali: stabilizza le disfunzioni del sistema politico, ma al tempo stesso riduce il costo istituzionale dell'incapacità decisionale degli organi politicamente responsabili, consentendo a Governo, Parlamento e partiti di differire o eludere l'assunzione piena delle rispettive responsabilità.

---

sentenza, M. Ainis, *La sentenza della Consulta è un lascito al presidente che verrà*, in *Corriere della Sera,* 16 gennaio 2013 ha parlato di "santificazione" della *moral suasion*.

[41] In tema cfr. A. Morelli, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *Forum* di *Quaderni costituzionali*, 28 marzo 2013, pp. 1-13; D. Chinni, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei* new media. *Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2/2010, p. 1921 ss. e C. Negri, *La* moral suasion *del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, cit., spec. p. 23 ss. e p. 91 ss.

La concretezza della prassi restituisce, peraltro, un quadro assai meno riconducibile all'immagine di un organo estraneo al conflitto politico. Il Quirinale costituisce uno snodo essenziale di comunicazioni, interlocuzioni e negoziazioni istituzionali che, pur rimanendo prevalentemente riservate o affiorando solo attraverso canali giornalistici specializzati, non attengono soltanto ai momenti eccezionali della vita repubblicana, ma investono anche l'ordinario svolgimento dell'attività di Governo e Parlamento. È difficile individuare ambiti della decisione pubblica nei quali la Presidenza della Repubblica non sia, almeno indirettamente, coinvolta come fattore di orientamento, contenimento o correzione.

La pretesa apoliticità della funzione presidenziale mostra poi la propria maggiore fragilità nella formazione dei cosiddetti Governi tecnici. In questi casi si produce una duplice smentita della neutralità: da un lato, la scelta presidenziale di favorire la nascita di un Esecutivo tecnocratico implica una valutazione eminentemente politica circa la soluzione ritenuta più idonea a fronteggiare la crisi; dall'altro, il Governo così formato non può essere qualificato come neutro, poiché assume decisioni che incidono sull'indirizzo politico, sulla distribuzione dei costi sociali e sull'attuazione concreta dei principi costituzionali[42].

Il ruolo presidenziale appare, pertanto, tutt'altro che privo di sostanza politica perché lo svuotamento interpretativo delle norme costituzionali e il progressivo riempimento della prassi presidenziale costituiscono due fenomeni correlati. Quanto più le disposizioni sulla forma di governo vengono lette come clausole elastiche, affidate alla gestione contingente delle crisi, tanto più il capo dello Stato acquista una capacità di intervento politicamente significativa, senza essere inserito nel circuito della responsabilità politica.

4. Forma di governo e sistema dei partiti: dalla mediazione politica alla supplenza del Quirinale

Il ruolo del Presidente della Repubblica non può essere adeguatamente compreso se non viene inscritto nella concreta vicenda sto-

[42] Spunti in questo senso in C. De Fiores, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *Teoria Politica*, 11/2021, p. 31 ss.

rico-costituzionale della forma di governo italiana. Nella prima fase repubblicana, la centralità dei partiti di massa e la forza delle appartenenze ideologico-politiche consentivano al parlamentarismo di operare attraverso canali di mediazione relativamente stabili: la composizione del conflitto sociale e politico si svolgeva prevalentemente all'interno di queste formazioni sociali, nei rapporti tra le forze politiche e nelle sedi parlamentari. In quel contesto, il capo dello Stato riusciva a mantenersi con più facilità entro una funzione di garanzia, raccordo e controllo, poiché il sistema politico disponeva ancora di una capacità ordinaria di produrre indirizzo, compromesso e responsabilità[43]. La tenuta di quel modello di parlamentarismo dipendeva, dunque, anche dalla capacità dei partiti di assolvere la funzione di mediazione e di responsabilizzazione politica loro propria[44].

La crisi di quel sistema, maturata tra la fine degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta, ha inciso profondamente sulle condizioni materiali di funzionamento della forma di governo. La dissoluzione dei partiti tradizionali, la personalizzazione della *leadership*, l'instabilità delle coalizioni e la crescente centralità della comunicazione politica hanno progressivamente indebolito gli strumenti ordinari della rappresentanza e della mediazione.

La forma di governo è rimasta formalmente parlamentare, ma si sono assottigliate le condizioni politico-istituzionali che ne sostenevano il rendimento effettivo, ed è in questo contesto che il Quirinale ha iniziato ad apparire non più soltanto come organo di garanzia collocato ai margini del conflitto politico, ma come sede di compensazione delle insufficienze del circuito rappresentativo e come punto di stabilizzazione delle crisi prodotte dal sistema dei partiti.

La cosiddetta "Seconda Repubblica" non ha dunque determinato una stabile semplificazione del sistema politico, ma ha prodotto una diversa e più insidiosa forma di fragilità costituzionale, rappresentata da maggioranze internamente eterogenee, Esecutivi esposti a continue tensioni di coalizione, un Parlamento spesso ridotto a sede di ratifica dell'indirizzo governativo e opposizioni inclini a interpretare il conflitto secondo una logica di reciproca delegittimazione. Dinanzi a questo "caos costituzionale", il Presidente della Repubblica è stato pro-

[43] V. per tutti le osservazioni di G. Azzariti, *A proposito di democrazia e i suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2017, pt. IV, pp. 1-18.

[44] A partire da L. Elia, *Governo (forme di)* (voce), cit., p. 634 ss.

gressivamente sollecitato a intervenire nei punti di crisi della forma di governo, non in forza dell'attribuzione di nuovi poteri, ma per effetto dell'incapacità degli altri soggetti costituzionali di esercitare in modo pieno e responsabile le funzioni loro proprie, secondo una dinamica di espansione e contrazione del ruolo presidenziale che la dottrina ha efficacemente descritto attraverso la metafora della "fisarmonica".

Questa evoluzione è decisiva per comprendere la categoria del "potere vuoto", che non deriva soltanto dalla non compiuta conformazione delle attribuzioni presidenziali, ma anche dal venir meno delle condizioni politiche e istituzionali che dovrebbero contenerne fisiologicamente l'espansione entro i confini del parlamentarismo. Quanto più i partiti smarriscono la capacità di mediazione prevista dall'art. 49 Cost. e il Parlamento vede indebolirsi le proprie funzioni di indirizzo, deliberazione e controllo, tanto più il capo dello Stato viene percepito come presidio di continuità dell'ordinamento e come istanza di stabilizzazione del sistema. La supplenza presidenziale appare, pertanto, come l'esito non episodico di una trasformazione storica del parlamentarismo italiano: non una deviazione improvvisa, ma il prodotto progressivo della crisi della rappresentanza politica e della difficoltà degli organi responsabili di assumere e rendere imputabile la decisione pubblica.

5. La prassi recente tra garanzia costituzionale ed espansione del ruolo presidenziale

Come è stato più volte rilevato, la sovraesposizione del Presidente della Repubblica tende a spostare il baricentro della funzione presidenziale verso attività di persuasione, impulso e negoziazione istituzionale, con il conseguente arretramento delle attribuzioni più propriamente riconducibili al controllo, alla vigilanza sulla legalità costituzionale e alla tutela degli equilibri della forma di governo parlamentare[45].

La Presidenza Mattarella costituisce, sotto questo profilo, un osservatorio particolarmente significativo, proprio perché consente di cogliere la tensione tra l'autolimitazione formalmente rivendicata dal

[45] In tal senso v. A. D'Andrea, *Conclusioni: quel che ancora resta del Capo dello Stato…*, in A. Apostoli, M. Gorlani (a cura di), *Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni*, cit., p. 277 ss.

titolare della carica e la crescente centralità sistemica dell'organo presidenziale. La sobrietà dello stile e il costante richiamo al limite costituzionale non eliminano, infatti, l'incidenza conformativa della prassi: consultazioni, *moral suasion*, promulgazioni accompagnate da rilievi, richiami pubblici e gestione delle crisi di governo restano strumenti compatibili con la funzione di garanzia, ma producono effetti non marginali sull'equilibrio complessivo della forma di governo[46]. Le vicende più recenti confermano proprio la transazione del Presidente verso una zona di confine sempre più densa, dove la garanzia costituzionale si intreccia con la mediazione politica e il funzionamento ordinario del sistema costituzionale.

Ad esempio, il Presidente della Repubblica non ha ritenuto di esercitare alcuna forma di intervento – neppure nella modalità, costituzionalmente meno invasiva ma non per questo priva di rilievo, del richiamo alla prassi precedente – quando il Governo ha inteso procedere alla determinazione della data del referendum costituzionale mentre era ancora pendente il termine trimestrale che la Costituzione riserva alla raccolta delle sottoscrizioni. In un momento successivo, una volta intervenuta la declaratoria di ammissibilità della richiesta referendaria da parte della Corte di cassazione, il capo dello Stato si è limitato ad apporre la propria sottoscrizione al decreto volto a "correggere" il quesito referendario[47]. Parallelamente, dinanzi alla legge di conversione dell'ennesimo "decreto-sicurezza", anziché opporre un diniego alla promulgazione o rendere esplicite le ragioni costituzionali di un eventuale dissenso, ha consentito che l'intervento correttivo si realizzasse mediante l'adozione, nel medesimo giorno, di un decreto-legge

[46] V. in tema S.M. Cicconetti, *Decreti-legge e poteri del Presidente della Repubblica*, in *Diritto e società*, 3/1980, 564; G. Serges, *Il rifiuto assoluto di emanazione del decreto-legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1/2009, p. 469 ss.; V. Onida, *Il controllo del Presidente della Repubblica sulla costituzionalità dei decreti-legge*, in *Astrid*, 9 febbraio 2009, p. 1 ss. e, *ivi*, P. Carnevale, *Emanare, promulgare e rifiutare. In margine a talune considerazioni svolte da Massimo Luciani*, 6 maggio 2009, p. 1 ss.; A. D'Andrea, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, 3/2011, p. 8; M. Gorlani, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Milano, 2012, pp. 36-37; A. Mazzola, *I controlli in sede di conversione del decreto-legge*, cit., pp. 9-19.

[47] Cfr. d.P.R. 7 febbraio 2026, *Precisazione del quesito del referendum popolare confermativo.*

integrativo, senza alcuna formale esternazione e con una ricostruzione dell'iniziativa affidata, piuttosto, ai consueti "retroscena" giornalistici[48]. Merita, infine, di essere richiamata la vicenda della grazia concessa a Nicole Minetti: al di là di ogni valutazione sul merito del provvedimento, la decisione è stata mantenuta in una dimensione di riservatezza istituzionale dal Quirinale, sebbene riguardasse una figura pubblica, coinvolta in vicende politicamente controverse e condannata per reati contro la Pubblica Amministrazione[49].

Interrogarsi su ciò che il Presidente della Repubblica effettivamente "garantisca" nell'attuale fase politico-istituzionale non solo è legittimo, ma appare necessario sul piano costituzionalistico[50]. Non sembra, infatti, che la Costituzione, intesa quale insieme di fini, limiti e vincoli sostanziali posti all'esercizio del potere, costituisca sempre l'oggetto prevalente dell'attività presidenziale. Il capo dello Stato appare ormai un organo stabilmente partecipe – e non più solo occasionalmente incidente – dei processi di formazione e correzione dell'indirizzo politico[51]; e tale partecipazione non coincide necessariamente con il perseguimento dei fini costituzionali, come vorrebbe una lettura estensiva delle tesi sull'indirizzo politico-costituzionale[52]. In effetti, l'impressio-

[48] Si tratta del decreto-legge 24 aprile 2026, n. 55, correttivo del decreto-legge 24 febbraio 2026, n. 23, convertito dalla legge 24 aprile 2025, n. 54, poi convertito dalla legge 19 giugno 2026, n. 103.

[49] Sulla vicenda v. F. Blando, *Il caso Minetti e la concessione di una grazia inopportuna*, in *laCostituzione.info*, 10 maggio 2026. Giova peraltro rilevare che il 16 luglio 2026, il Quirinale ha pubblicato un comunicato in cui si dà conto di un incontro tra Mattarella e il ministro della Giustizia Nordio «*per puntualizzare i limiti delle attribuzioni del Ministro in tema di concessione della grazia, facoltà che la Costituzione riserva esclusivamente al Presidente della Repubblica come confermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza 200 del 2006*», a seguito delle dichiarazioni del ministro, che intendeva avviare il procedimento a favore di Mario Roggero, gioielliere condannato per aver ucciso due rapinatori. Tuttavia, mentre infuriava la polemica sul caso Minetti, il Quirinale puntualizzava di non avere poteri istruttori, lasciando intendere che eventuali errori sarebbero ricaduti nella responsabilità del Ministero.

[50] Da ultimo v. A. Lauro, E. Tira, *Il Presidente della Repubblica e l'attività legislativa nella XIX Legislatura: sviluppi recenti (2024-2025)*, in *Osservatorio costituzionale*, 6/2025, spec. p. 114 ss.

[51] Nel ventaglio indicato da G. Grottanelli de' Santi, *Indirizzo politico* (voce), cit., p. 4 (richiamato sopra, nota 24), appare ormai sparita l'ipotesi della "marcata neutralità", rimanendo in piedi solo l'altro estremo della partecipazione.

[52] Il riferimento è a P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, p. 295 ss. Vi è da notare che la dottrina che più recentemente ha ripreso questa categoria ne ha giustamente indicato la genesi connessa

ne è che i grandi fini sociali della Costituzione – redistribuzione, eguaglianza sostanziale, protezione dei soggetti deboli – non siano perseguiti con particolare intensità dai poteri pubblici, né trovino stabile centralità nel discorso politico-istituzionale. La Corte costituzionale indirizza non di rado moniti al legislatore, ma neppure tali sollecitazioni sembrano ricevere un sostegno pubblico costante da parte del Presidente della Repubblica[53].

La supplenza presidenziale deve, pertanto, essere distinta dalla presidenzializzazione in senso proprio giacché la prima indica un intervento compensativo che continua formalmente a svolgersi entro la logica del parlamentarismo: il Presidente facilita, orienta, sollecita e ricompone, senza assumere apertamente la titolarità dell'indirizzo politico. La seconda presupporrebbe, invece, uno spostamento esplicito del centro della decisione verso il capo dello Stato. La prassi recente sembra collocarsi prevalentemente nel primo registro; eppure, proprio la reiterazione di interventi compensativi rischia di produrre un effetto di normalizzazione, trasformando in fisiologico ciò che dovrebbe restare eccezionale e sintomatico della crisi del circuito rappresentativo.

In questa prospettiva, la formula del "garante della Costituzione",

---

alla Presidenza Gronchi, di cui Barile era consigliere, nonché la successiva "abiura" della categoria da parte dello stesso Barile (cfr. E. Bindi, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. Paris, *Il primo mandato di Sergio Mattarella*, cit., p. 431 ss.; S. Barbareschi, *La rivincita di Barile. Primi spunti su Presidente della Repubblica e funzioni di indirizzo politico*, in *federalismi*, 26/2024, p. 1 ss.). Questa stessa dottrina, se è corretta la lettura che qui si dà, sembra poi giungere all'ineluttabile conclusione che il Presidente, comunque, non si occupi (più) di essere la *viva vox constitutionis*, ma sia compartecipe ad un indirizzo politico senza ulteriori aggettivi. Compie un'efficace critica di questa idea dell'indirizzo politico costituzionale C. De Fiores, *Alla ricerca della neutralità perduta*, cit., pp. 33-34, secondo il quale si tratta di una tesi erronea poiché «perché erroneo è il presupposto dal quale essa prende le mosse: l'interpretazione autentica della Costituzione non è appannaggio di alcun organo costituzionale. E nemmeno del capo dello Stato. Così come non è appannaggio di questa carica neppure l'interpretazione autentica della volontà popolare e dei suoi desideri. Ci si riferisce al tentativo, ripetutamente sortito in dottrina, proteso a qualificare l'azione politica del Presidente della Repubblica a partire dalla presunta esistenza di un coinvolgente ed esaltante rapporto di immedesimazione tra Capo dello Stato e popolo».

[53] Come afferma A. Mazzola, *I controlli in sede di conversione del decreto-legge*, cit., p. 23, nt. 97 «al "passo in avanti" del Giudice costituzionale si è accompagnato un "passo indietro" del Presidente della Repubblica che, attraverso gli strumenti informali dei quali si serve, finisce per indebolire anche il sindacato di costituzionalità poiché successivo ed eventuale e perciò inidoneo a impedire l'entrata in vigore di norme viziate nella forma e per la procedura di adozione».

anche quando venga declinata come garanzia politica o come presidio dell'indirizzo politico-costituzionale, sembra adattarsi con crescente difficoltà alla fisionomia attuale del capo dello Stato[54]. Quest'ultimo appare piuttosto investito della funzione, meno dichiarata ma non meno incisiva, di custodire la continuità del sistema politico, che tende ad affidarsi al Quirinale per evitare l'esposizione piena alla competizione elettorale e per risolvere, in via mediata, situazioni di *impasse* che dovrebbero trovare composizione nel circuito democratico-parlamentare. D'altra parte, si dimentica spesso che tutti i Presidenti italiani sono stati, in misura diversa, uomini del sistema politico: più o meno inseriti negli equilibri dei singoli partiti, più o meno invisi alle forze che non ne avevano sostenuto l'elezione, ma comunque espressione di una determinata classe dirigente e di un preciso contesto politico-istituzionale[55].

La legittimazione della rielezione presidenziale ha ulteriormente consolidato questa dinamica. Un capo dello Stato che possa realisticamente aspirare a permanere al Quirinale per un arco temporale pari a due mandati è inevitabilmente indotto, almeno sul piano sistemico, a mantenere una relazione di compatibilità con gli equilibri politico-parlamentari dominanti nel momento in cui la rielezione diviene praticabile[56]. Tale compatibilità – anche quando si accompagni a toni severi o a richiami pubblici incisivi, come avvenne nel caso di Napolitano, che pure presentò la propria rielezione come evento eccezionale – si manifesta soprattutto nella funzione di preservare la continuità del sistema politico-istituzionale, ossia nell'evitare, per quanto possibile, brusche rotture degli assetti esistenti.

Di qui, l'insufficienza delle immagini tradizionalmente impiegate per descrivere il rapporto tra Presidente e sistema politico – dalla "fisarmonica" alla "variabile dipendente"[57] – le quali appaiono ormai

[54] C. De Fiores, *Alla ricerca della neutralità perduta,* cit., p. 32 ss.

[55] Mi pare che questa conclusione emerga bene dalla lettura del libro di A. Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, dove si mettono chiaramente in evidenza non solo le ovvie contingenze politiche che portarono a questa o quella elezione, ma anche i legami e gli orientamenti di cui erano portatori gli uomini eletti al Palazzo del Quirinale.

[56] Sul significato della rielezione v. M. Gorlani, N. Maccabiani, *Il* bis *di Napolitano: vuoto politico e assolo presidenziale*, Brescia, 2013; F. Giuffrè, I. Nicotra (a cura di), *L'eccezionale "*bis*" del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014.

[57] Su cui v. R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*,

incapaci di restituire la complessità della prassi contemporanea. Il capo dello Stato, infatti, non è più soltanto il soggetto che subisce la forza dei partiti o beneficia della loro debolezza ma è divenuto parte integrante della dinamica interna al sistema politico, che influenza, accompagna, condiziona e dalla quale, al tempo stesso, riceve sollecitazioni, resistenze e vincoli.

Si tratta, naturalmente, di una ricostruzione discutibile e suscettibile di essere diversamente valutata alla luce dei singoli snodi della prassi. Si possono valorizzare alcuni momenti di contenimento, individuare ragioni a sostegno dell'operato "in rimessa" del capo dello Stato, e in particolare della Presidenza Mattarella, oppure riconoscere che molte iniziative presidenziali hanno inteso evitare l'approfondirsi di crisi politico-istituzionali altrimenti difficilmente governabili. Questi elementi non sembrano, tuttavia, escludere la possibilità di cogliere una tendenza complessiva, ossia che il Presidente della Repubblica ha progressivamente attenuato la dimensione propriamente "di vigilanza" e di sanzione costituzionale – non i poteri formali, che restano intatti – per collocarsi in una sfera di intervento sempre più strettamente intrecciata alla dinamica politica, sebbene non sempre riconducibile alla responsabilità politica in senso proprio.

Ne discende che la sfida principale per la riflessione costituzionalistica non risiede nella diagnosi del presente, ma nella sua proiezione futura: le prossime elezioni politiche consegneranno un Parlamento chiamato a eleggere il nuovo Presidente della Repubblica. In quel passaggio, specie in presenza di meccanismi premiali, la conquista del Quirinale potrebbe assumere un rilievo decisivo per la riconfigurazione materiale degli stessi equilibri costituzionali.

6. Il "potere vuoto" come limite della supplenza presidenziale

«*È la Costituzione a collocare al centro della nostra forma di Governo le assemblee rappresentative, non il capo dello Stato. Ed è anche assai opportuno che si comprendano le buone ragioni di questa scelta costituzionale, perché l'organo è monocratico e non v'è alcuna garanzia che, con inquilini del Quirinale diversi da quelli che hanno saputo*

cit., pp. 7-19 e M. Luciani, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione),* cit., pp. 22-24.

dipanare le sempre più intricate matasse istituzionali delle ultime legislature, non s'abbia poi a doversi pentire di un eccesso di esaltazione dei poteri presidenziali»[58]. L'ammonimento di Massimo Luciani consente di ricondurre le considerazioni conclusive al nucleo costituzionale del problema, ossia che la centralità delle assemblee rappresentative non costituisce un dato meramente organizzativo, ma il presidio attraverso cui la forma di governo parlamentare assicura imputazione della decisione, responsabilità politica e controllo democratico. Ogni enfasi eccessiva sulla funzione presidenziale deve pertanto essere valutata in rapporto alla correttezza dei singoli interventi del capo dello Stato, ma soprattutto alla sua capacità di alterare stabilmente il baricentro dell'ordinamento.

Le Presidenze Napolitano e Mattarella possono quindi essere comprese solo alla luce della loro appartenenza a una cultura politico-istituzionale formatasi nella stagione del parlamentarismo dei partiti; una cultura che conosceva dall'interno le logiche della mediazione, il ruolo delle Assemblee rappresentative e il significato costituzionale del limite. Proprio per questo, la loro prassi consente di cogliere un dato più generale, ossia che anche quando l'espansione presidenziale è esercitata da titolari inclini all'autolimitazione, essa può consolidare aspettative sistemiche destinate a sopravvivere alla qualità personale dei singoli Presidenti.

Se si riconsidera retrospettivamente la fase compresa tra il 1993 e il 2018, emergono alcune significative asimmetrie del sistema politico-istituzionale. In particolare, la coalizione di centrodestra, pur egemonizzata a lungo dalla *leadership* di Silvio Berlusconi e pur avendo esercitato responsabilità di governo per un arco temporale particolarmente rilevante, non si è mai trovata nelle condizioni politico-parlamentari necessarie per incidere in modo determinante sull'elezione del capo dello Stato o, quantomeno, per imporre all'Assemblea elettiva un candidato riconoscibilmente espressivo di quell'area politica.

Non può essere trascurato come il progressivo orientamento di una parte della dottrina verso letture più benevole, e talora apertamente favorevoli all'espansione della funzione presidenziale, sia stato condizionato in misura significativa dalle specifiche congiunture politico-costituzionali entro cui si sono collocati i diversi snodi della prassi

[58] M. Luciani, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, 2/2013, p. 10.

del Quirinale[59]. Così, nella difesa del potere presidenziale di scioglimento, riconducibile alla cosiddetta "dottrina Scalfaro"[60], era implicito il rifiuto di una concezione leaderistica e plebiscitaria del potere politico[61], fondata sulla pretesa legittimazione diretta di un "capo" destinato ad assoggettare alle proprie esigenze le regole della forma di governo parlamentare, sino a determinarne una sostanziale alterazione.

Con la Presidenza Napolitano, anche in ragione del particolare rilievo assunto dal raccordo con il contesto internazionale ed europeo, l'evoluzione della prassi presidenziale si è spinta oltre le coordinate originariamente ritenute compatibili con il modello parlamentare, sino a lambire quei "bagliori di semipresidenzialismo"[62] che, pur oggetto di puntuali riserve critiche, hanno segnato la percezione sistemica del ruolo del capo dello Stato[63]. In una fase successiva, la difesa della legittimità del veto presidenziale opposto alla nomina di Paolo Savona quale ministro dell'Economia si è inscritta, per converso, nella salvaguardia di una determinata collocazione politico-istituzionale del Paese nello spazio europeo e internazionale, che l'allora maggioranza di governo appariva intenzionata, almeno in parte, a rimettere in discussione.

Nel dibattito politico-istituzionale contemporaneo, la prospettata reintroduzione di meccanismi premiali nella legislazione elettorale si intreccia in modo non marginale con la questione dell'elezione presi-

[59] Così come sostenuto da M. Luciani, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 8: «Molti studiosi hanno visto nel Presidente l'ancora cui legare la fragile navicella di istituzioni costituzionali non più assistite da un circuito politico virtuoso. Molti, per precisa scelta metodologica, hanno adeguato alla prassi la loro ricostruzione della forma di governo. Altri, in una prospettiva alquanto *politicienne*, hanno trasformato il timore nei confronti di una certa maggioranza politica e del suo leader (ritenuti istituzionalmente inaffidabili) in dottrina della Costituzione. Altri ancora hanno salutato con soddisfazione il nuovo corso della forma di governo perché vi hanno letto l'incubazione di una più profonda (e finalmente formalizzabile) trasformazione costituzionale, intravvedendo all'orizzonte addirittura i "bagliori di una Repubblica semipresidenziale". Più di tutto, però, ha probabilmente pesato la resistenza di una risalente categoria analitica qual è quella del "potere neutro"».

[60] Che viceversa era molto criticata dai teorici del "neo-parlamentarismo" e della democrazia maggioritaria: cfr. S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2002, p. 107 ss.

[61] L. Ferrajoli, Principia Iuris. *Teoria della democrazia*, Roma-Bari, 2007, p. 173.

[62] G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2013, p. 114.

[63] Sul punto v. ancora M. Luciani, *La gabbia del Presidente*, cit., p. 8 e G. Pasquino, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 114.

denziale, poiché la composizione delle future Camere, chiamate a concorrere alla scelta del capo dello Stato secondo il procedimento previsto dall'art. 83 Cost., potrebbe incidere in misura decisiva sugli equilibri complessivi della forma di governo. In tale contesto, la preoccupazione manifestata dalle opposizioni intorno alla cosiddetta "corsa al Quirinale" non può essere liquidata come mera enfatizzazione mediatica o come artificiosa drammatizzazione del conflitto politico. Essa sembra piuttosto rivelare la progressiva trasformazione della Presidenza della Repubblica da organo di garanzia costituzionale, collocato entro un circuito parlamentare fondato sulla rappresentanza e sulla responsabilità politica, a posta rilevante della competizione tra maggioranza e opposizione[64]. Ne deriva che la conservazione o la conquista della carica presidenziale tende ormai ad assumere i tratti di una contesa politico-partigiana in senso proprio, la cui riconduzione a forme robuste di consenso costituzionale e di larga condivisione parlamentare appare, allo stato, sempre meno plausibile.

Un simile scenario non può essere accolto come un mero sviluppo fisiologico della prassi costituzionale, né può essere derubricato a questione di opportunità politica contingente. Esso impone, al contrario, una presa di posizione teoricamente più esigente da parte della dottrina costituzionalistica, soprattutto di quella che non intenda limitarsi a registrare l evoluzione dei rapporti tra gli organi, ma voglia misurarne la compatibilità con la tenuta complessiva dell ordinamento: non soltanto con la distribuzione formale delle attribuzioni, dunque, ma con la capacità della Costituzione di preservare, insieme ai diritti di libertà, anche la dimensione assiologica e materiale dei diritti sociali.

Il problema non può, pertanto, essere ricondotto alla formula, apparentemente neutra ma in realtà elusiva, dell alternativa tra un Presidente più forte e un Presidente più debole. Esso va invece ricondotto alla questione, assai più radicale, del rapporto tra legittimazione democratica, responsabilità politica e controllo costituzionale. Ogni ampliamento, anche solo di fatto, della centralità dell'organo di ga-

[64] Nel corso del mese di luglio 2026, sono state molte le esternazioni di rappresentanti politici attorno a chi potrebbe succedere a Sergio Mattarella. Così, il presidente del Senato Ignazio La Russa ha affermato che "Meloni al Quirinale sarebbe una grande fortuna per l'Italia". In risposta, la segretaria del Partito Democratico Elly Schlein ha parlato di una destra "ossessionata dal potere": Possano bastare questi due riferimenti a mostrare l'ormai avvenuta piena politicizzazione del ruolo presidenziale e della competizione per eleggere un presidente "di parte".

ranzia dovrebbe essere sottoposto a un vaglio preliminare e non aggirabile: chi assume effettivamente la decisione, dinanzi a quale sede istituzionale ne risponde, attraverso quali strumenti essa può essere resa conoscibile, contestabile e verificabile nel circuito democratico, e in che misura resta coerente con la centralità costituzionale delle Camere. In mancanza di questo scrutinio, l'espansione della funzione presidenziale non si limita a colmare una lacuna del sistema, ma produce una torsione più profonda: accresce la capacità di influenza di un organo sottratto alla responsabilità politica e, proprio per questo, rischia di rendere strutturale lo scarto tra potere esercitato e potere imputabile.

L'interrogativo sul futuro Presidente della Repubblica non riguarda soltanto l'appartenenza politica o culturale del titolare della carica, ma investe il punto più sensibile della tenuta del parlamentarismo costituzionale, ossia la possibilità che attribuzioni nate per garantire la continuità dell'ordinamento siano esercitate come strumenti di orientamento politico non imputabile. Se la prassi repubblicana ha progressivamente legittimato il Quirinale come sede di compensazione delle crisi del sistema dei partiti, occorre interrogarsi con maggiore severità sugli effetti che tale funzione potrebbe produrre ove fosse esercitata da un Presidente meno incline a concepire la propria posizione come limite e più propenso a interpretarla come centro autonomo di decisione politico-istituzionale. Il rischio, in tal caso, non sarebbe quello di una semplice accentuazione del ruolo presidenziale, ma di una riconfigurazione materiale degli equilibri della forma di governo. Il punto, pertanto, non è auspicare un capo dello Stato debole, ma impedire che la forza dell'organo, anziché essere contenuta entro la legalità costituzionale del parlamentarismo, si traduca in una direzione politica priva di responsabilità parlamentare.

L'interrogativo può allora essere formulato in termini più radicali: qualora fosse eletto un Presidente non soltanto estraneo, per ragioni anagrafiche e culturali, alla stagione politica nella quale si è formato il parlamentarismo repubblicano, ma anche distante dalle coordinate dell'arco costituzionale, sarebbe ancora possibile sostenere, con la medesima coerenza teorica, le categorie elaborate per giustificare l'espansione della funzione presidenziale?

Si continuerebbe, cioè, a invocare senza riserve la figura del "garante della Costituzione" o la categoria dell'"indirizzo politico-costituzionale" anche quando tali formule potessero legittimare l'intervento

di un Presidente orientato a imprimere una trasformazione significativa degli equilibri sostanziali della Costituzione?

Il Presidente della Repubblica, com'è noto, non è un organo privo di potere, né un soggetto esterno alla politica costituzionale; piuttosto, è un organo titolare di attribuzioni di rilevanza primaria, ma strutturalmente precluso dal convertirle in indirizzo politico autonomo. La categoria del "potere vuoto" designa precisamente tale scarto in quanto il capo dello Stato può contenere la crisi, ordinarla e renderla meno destabilizzante per la continuità dell'ordinamento, ma non può colmare, senza alterare la logica del parlamentarismo, il deficit di rappresentanza, decisione e responsabilità che si produce nel circuito politico-rappresentativo.

Da ciò discende il punto conclusivo dell'intero ragionamento: il "vuoto" non deve essere riempito dal Quirinale, perché ogni riempimento presidenziale stabile finisce per occultare, e non per risolvere, la crisi del circuito democratico della rappresentanza e della responsabilità politica. Se il Presidente diviene la sede ordinaria nella quale vengono assorbite le insufficienze dei partiti, del Parlamento e del Governo, la forma di governo parlamentare può anche rimanere immutata nelle sue formule testuali, ma risulta progressivamente deformata nella sua sostanza costituzionale. La tenuta del parlamentarismo non dipende, allora, dalla maggiore o minore forza personale del capo dello Stato, bensì dalla capacità dell'ordinamento di ricondurre la decisione politica agli organi che ne rispondono dinanzi alle Camere e al corpo elettorale. Il problema non consiste, pertanto, nel rafforzare o nell'indebolire in astratto il capo dello Stato, ma nel sottrarre alla supplenza presidenziale ciò che deve restare affidato agli organi politicamente responsabili: la decisione, l'imputazione della responsabilità, il conflitto parlamentare e il controllo reciproco, secondo la trama normativa e democratica delineata dalla Costituzione.

* * *

Abstract

Ita

Il saggio analizza l'evoluzione del ruolo del Presidente della Repubblica nel delicato equilibrio tra l'elasticità delle sue attribuzioni e la forza prescrittiva della Costituzione. Partendo dal concetto di «potere vuoto» – inteso come la strutturale indeterminatezza che connota la conformazione dei poteri del capo dello Stato nella forma di governo parlamentare – il contributo mette in discussione il mito di una presunta apoliticità presidenziale, ridefinendola nei termini di una necessaria «politicità della garanzia». L'analisi si concentra sulle dinamiche tra forma di governo e sistema dei partiti, evidenziando come la progressiva crisi della mediazione politica abbia favorito il ricorso a forme di supplenza istituzionale da parte del Quirinale. Attraverso l'esame della prassi più recente, il saggio ricostruisce l'espansione del ruolo presidenziale, individuando proprio nel «potere vuoto» il limite costituzionale di tale espansione, al fine di scongiurare derive iper-presidenzialistiche e preservare l'equilibrio della forma di governo.

En

This paper analyzes the evolution of the role of the President of the Italian Republic within the delicate balance between the elasticity of presidential powers and the prescriptive force of the Constitution. Drawing on the concept of «empty power» – understood as the structural indeterminacy characterizing the constitutional configuration of the powers of the Head of State within a parliamentary form of government – the paper challenges the notion of presidential apoliticism, reconceptualizing it in terms of a necessary «political dimension of constitutional guarantee». The analysis focuses on the relationship between the form of government and the party system, highlighting how the progressive crisis of political mediation has increasingly favoured forms of institutional substitution by the Quirinale. By examining recent constitutional practice, the paper traces the expansion of the presidential role and identifies the very concept of «empty power» as a constitutional limit to such expansion, with a view to preventing hyper-presidentialist drift and preserving the balance of the constitutional system.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)