

## 1. La prassi della *moral suasion* presidenziale e il suo riconoscimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 come ‘potere’ costituzionale.

La fitta trama di relazioni e di raccordi che il Presidente della Repubblica intrattiene e instaura, prevalentemente, con gli altri organi costituzionali, ma anche con i titolari di uffici pubblici, con i rappresentanti delle forze politiche e gli esponenti della società civile, identifica quella particolare attività presidenziale che è recentemente approdata nel lessico politico italiano con il termine inglese di *moral suasion*<sup>1</sup>.

Con la citata formula anglosassone, transitata dalla prassi della Banca d'Italia, si suole indicare, in generale, l'opera di persuasione morale di un soggetto, la cui autorevolezza consente di orientare scelte e comportamenti altrui in relazione all'adozione di atti formali<sup>2</sup>.

L'opera di persuasione morale del Presidente della Repubblica consiste, in particolare, in una, variegata e diversificata, attività di controllo, impulso, freno, ammonimento, esortazione e consiglio sulle scelte degli organi costituzionali, al fine di correggerle in difesa dei valori e dei principi costituzionali e di indirizzarle all'attuazione degli stessi.

Questa attività di influenza presidenziale è svolta, principalmente, nei confronti degli organi titolari di poteri di indirizzo politico – che nella nostra forma di governo parlamentare, sono, come noto, le Camere e il Governo – ma anche della magistratura<sup>3</sup>.

La *moral suasion* presidenziale è nata e si è sviluppata in via di prassi, attraverso suggerimenti informali rivolti, inizialmente, in via riservata dal Presidente della Repubblica agli organi istituzionali che, successivamente, sono stati resi pubblici per mezzo delle cd. esternazioni presidenziali<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, Bologna, 2013, p. 22.

<sup>2</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Napoli, 2013, p. 7.

<sup>3</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 16.

<sup>4</sup> A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 52 ss. Per ‘esternazioni presidenziali’ si intendono tutte quelle manifestazioni in forma pubblica del pensiero presidenziale, non contenute in atti formali, ma diffuse in modo informale e libero, si v., in tal senso, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *associazione deicostituzionalisti.it*, 2013, p. 4; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2016, p. 287. Sul concetto di esternazioni presidenziali la dottrina, in realtà, non è univoca, quella prevalente ritie-

A partire, soprattutto, dalla presidenza Pertini si registra, in particolare, la volontà del Capo dello Stato di rendere pubbliche le lettere e i colloqui intercorsi con gli altri organi costituzionali, contenenti le sue riflessioni e opinioni per orientare gli organi di indirizzo politico, a detrimento della regola fino ad allora invalsa che voleva improntata a riservatezza l'attività politico-istituzionale del Capo dello Stato<sup>5</sup>.

Le origini della *moral suasion* presidenziale sono antiche.

Esse risalgono alla nota teoria del "*pouvoir neutre*" di B. Constant, elaborata nella Francia monarchica della prima metà dell'ottocento (1814) per delimitare i poteri del sovrano, sintetizzati, qualche anno dopo, con la celebre formula di A. Thiers (1829): "*il re regna, ma non governa*", che esprime la posizione di mediazione e di regolazione del Capo dello Stato nel regime parlamentare<sup>6</sup>.

La *moral suasion* sembra, in particolare, rappresentare una, fra le tante e diverse, manifestazioni di esercizio del 'potere neutro' di Constant<sup>7</sup>.

Alcune tracce dell'attività in parola, si rinvencono anche nella teorizzazione di W. Bagehot sulla Costituzione inglese, nella quale egli individuava nelle 'funzioni invisibili' del Capo dello Stato l'essenza funzionale della monarchia inglese, per il corretto funzionamento della stessa (1867)<sup>8</sup>. Secondo la citata teoria il re aveva solo tre diritti: "*quello di essere consultato, quello di incoraggiare e quello di mettere in guardia*"<sup>9</sup>.

Con il passaggio nell'Europa continentale dalla monarchia alla repubblica, la teoria di Constant fu ripresa, nella prima metà del novecento (1932), nel contesto della terza repubblica francese, dal costituzionalista G. Burdeau nella sua opera dedicata al regime parlamentare e, nello stesso periodo storico,

---

ne che vi rientrano anche le esternazioni cd. formali ovvero sia i messaggi *ex artt.* 74 e 87 Cost., si v. sul punto, A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 66 e la bibliografia ivi citata. Sulla riconducibilità delle esternazioni presidenziali all'esercizio di un potere o all'esercizio di una mera facoltà la dottrina è divisa, si v. di recente, sul punto, la bibliografia citata da M.C. GRISOLIA, *Le esternazioni*, in A. RUGGERI (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Torino, 2011, p. 183-184.

<sup>5</sup> M.C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Milano, 1986, p. 118.

<sup>6</sup> In relazione a tale ultimo profilo, si v. V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 11.

<sup>7</sup> M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Roma-Bari, 2002, p. 12.

<sup>8</sup> M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, cit., p. 90 e la bibliografia ivi citata; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, cit., p. 43.

<sup>9</sup> W. BAGEHOT, *The English Constitution*, London, 1928, trad. it. a cura di S. PASTORINO, *La Costituzione inglese*, Bologna, 1995, p. 101.

da R. Smend all'interno della sua dottrina dell'integrazione (1928) e da C. Smith con la formula del "Custode della Costituzione", in stretto riferimento alla Costituzione di Weimar (1931)<sup>10</sup>.

Le citate teorie furono ben presenti ai nostri padri costituenti per la delimitazione del ruolo del Capo dello Stato nella Costituzione repubblicana<sup>11</sup>. Essi lo identificarono con il ruolo di *'magistratura di influenza'*<sup>12</sup>, ovvero sia un potere intermediario che vigila e modera i poteri attivi di indirizzo, senza, tuttavia, assumere decisioni politiche.

Questo peculiare ruolo presidenziale ha trovato riconoscimento nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013<sup>13</sup>.

La Consulta in questa decisione ha, in particolare, riconosciuto le funzioni di moderazione, di persuasione e di stimolo del Presidente della Repubblica nei confronti degli altri poteri costituzionali, al fine di garantire l'equilibrio fra gli stessi, ricavandole dal ruolo del Capo dello Stato di "rap-

---

<sup>10</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 10 ss.

<sup>11</sup> V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La repubblica del Presidente*, cit., p. 13.

<sup>12</sup> Nella relazione presentata il 6 febbraio del 1947, l'on. Meuccio Ruini lo definì "*il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica*". Atti Assemblea costituente, Relazione del presidente della Commissione M. Ruini al progetto di Costituzione della Repubblica italiana, p. 11-12.

<sup>13</sup> Si tratta della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, concernente la disciplina delle intercettazioni delle comunicazioni telefoniche del Capo dello Stato, sollevato dal Presidente della Repubblica Napolitano nei confronti della Procura della Repubblica di Palermo, che ha attirato l'attenzione della dottrina e della stampa per il suo carattere eccezionale. Sottolinea la portata del conflitto in esame, tale da investire la definizione del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013*, in *giurcost.it*, p. 2 e la bibliografia ivi citata. Evidenzia l'inammissibilità del ricorso per vizi procedurali e la non fondatezza dello stesso nel merito, per il carattere casuale e imprevedibile delle intercettazioni, che non può determinare una menomazione delle attribuzioni presidenziali, A. PACE, *Intercettazioni telefoniche fortuite e menomazioni delle attribuzioni presidenziali*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, p. 3-5; si v. anche L. CARLASARE, *Commento alla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, in *unipd.it/scuolacostituzionale/documenti*, p. 1, che ritiene inammissibile il ricorso perché fondato sull'art. 90 Cost. Critiche anche da A. ANZON DEMMIG, *La motivazione del ricorso presidenziale contro la Procura della Repubblica di Palermo: qualche osservazione critica*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, p. 9. Ritiene, invece, inopportuno il citato conflitto G. ZAGREBELSKY, *Napolitano, la Consulta e quel silenzio della Costituzione*, in *larepubblica.it*, articolo del 17 agosto 2012. La Corte si era già espressa sul ruolo del Capo dello Stato nella sentenza n. 200/2006 relativa al potere di grazia (punto 7. 1. del considerato in diritto).

presentante dell'unità nazionale" ex art. 87.1 Cost.<sup>14</sup>.

La citata formula sembra consentire, e ha consentito nel passato, di desumere da essa una varietà di interventi presidenziali non espressamente previsti nel testo costituzionale<sup>15</sup>.

La Corte non sembra limitarsi, tuttavia, al riconoscimento delle funzioni di moderazione, di persuasione e di stimolo del Presidente della Repubblica, ma sembra elevare la prassi della *moral suasion* a "teoria costituzionale del potere di persuasione presidenziale"<sup>16</sup>.

Il giudice dei conflitti sembra, in particolare, desumere dal ruolo di rappresentanza dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica il *principio guida*, il *contenuto* e le *regole* che disciplinano l'esercizio dell'attività in parola.

Volendo accogliere questa ricostruzione del ruolo di influenza presidenziale, non si può sottacere che si tratterebbe di un'attività 'creativa', 'normativa' della Corte (cui siamo invero abituati), seppure, come vedremo, costituzionalmente orientata.

La filosofia, lo spirito che guida la Consulta nella delineazione del 'potere'<sup>17</sup> di persuasione del Presidente della Repubblica sembra essere il ridimensionamento (e forse anche la 'correzione') del ruolo presidenziale.

Esiste, come vedremo, una stretta correlazione fra l'attività in parola e il ruolo del Presidente della Repubblica nella nostra forma di governo, nella misura in cui l'evoluzione della prima nella prassi ha contribuito a determinare i contenuti del ruolo presidenziale.

---

<sup>14</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, punti 8.2. e 8.3. del considerato in diritto. In dottrina, si v. E. BINDI, M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, 2015, p. 161.

<sup>15</sup> Si v. A. PENSOVECCHIO LI BASSI, *Imparzialità e criteri di condotta del Presidente della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3506; P. PERLINGIERI, A. TARTAGLIA POLCINI, *Art. 87*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2002, p. 651, il quale parla di contenuto aperto della citata disposizione costituzionale. *Contra*, G. ROLLA, *L'utilizzo dei poteri presidenziali tra emergenza e revisione tacita della Costituzione*, in *AIC*, n. 4/2016, p. 13; G. SCACCIA, *Il Presidente della Repubblica fra evoluzione e trasformazione*, Modena, 2015, p. 22. Il riferimento è alle esternazioni presidenziali che la Corte costituzionale ha desunto dalla qualifica di rappresentante dell'unità nazionale" ex art. 87.1 Cost., si rinvia sul punto, a quanto detto più avanti nel testo.

<sup>16</sup> Si v. sul punto, A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., p. 3, il quale si riferisce alle sole comunicazioni riservate.

<sup>17</sup> Non sembra trattarsi di un 'potere', ma di un ruolo presidenziale rispetto a cui le attribuzioni presidenziali costituzionalmente riconosciute al Capo dello Stato sembrano essere strumentali, ma non esaustive, si v. sul punto, P. COSTANZO, *Che presidente sarà Sergio Mattarella*, in *federalismi.it*, del 4 febbraio 2015, p. 3-4.

Questa configurazione del ‘potere di persuasione’ presidenziale, elaborata dalla Corte, sembra individuare nel principio fondamentale di unità nazionale (art. 5 Cost.), la *direttiva costituzionale* entro cui dovrebbe muoversi la *moral suasion*.

L’unità nazionale cui fa riferimento il giudice dei conflitti sembra investire e includere, non solo e non tanto l’unità territoriale dello Stato (*rectius*: della Repubblica), ma l’unità istituzionale e ordinamentale degli enti costitutivi la Repubblica (artt. 5 e 114 ss. Cost.), quale espressione del pluralismo politico e istituzionale su cui si fonda il patto costituyente, di cui il Presidente della Repubblica è garante<sup>18</sup>.

Dal combinato disposto degli artt. 5, 114.1 e 117.1 Cost. emerge, in particolare, un pluralismo ordinamentale, la cui autonomia può svilupparsi soltanto nell’unità e viceversa<sup>19</sup>, al fine di evitare una sua degenerazione in separatismo e, soprattutto, di garantire uno standard uniforme di tutela dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Sentenza Corte cost., n. 1/2013, in cui il giudice dei conflitti afferma che “*il Presidente della Repubblica rappresenta l’unità nazionale non soltanto nel senso dell’unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica*” (punto 8.2. del considerato in diritto). Il principio di unità nazionale, nella sua duplice dimensione di unità territoriale e ordinamentale della Repubblica, sembra, in particolare acquisire, oggi, alla luce dei recenti referendum consultivi popolari svoltisi in Lombardia e in Veneto, una sua più che mai vitalità e attualità. Più precisamente, le richieste di maggiori condizioni di autonomia avanzate dalle citate regioni del nord, e in particolare dal governatore del Veneto, sembrano in realtà mascherare, al di là del riferimento, più o meno vago, al regionalismo differenziato *ex art. 116.3 Cost.*, un intento secessionistico, similmente a quanto sta avvenendo in Spagna da parte della Catalogna. Visto, peraltro, l’esito positivo della citata consultazione referendaria sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, il Presidente della Repubblica dovrà, a breve, vigilare sul rispetto dei principi di leale collaborazione fra gli enti e di solidarietà. In particolare, da un lato, per l’attuazione del regionalismo differenziato è richiesta l’intesa fra lo Stato e la regione interessata *ex art. 116.3 Cost.*, e dall’altro, le citate richieste di autonomia sembrano violare il dovere di solidarietà, nel caso di specie, fiscale *ex artt. 3 e 53 Cost.*, si v. le riflessioni di A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all’italiana*, in *federalismi.it*, n. 20/2017, p. 6. Si rinvia per maggiori approfondimenti al par. n. 8.

<sup>19</sup> A. RUGGERI, «Forme» e «tecniche» dell’unità, tra vecchio e nuovo regionalismo, in ID., *«Itinerari» di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, Studi dell’anno 2002, Torino, 2003, p. 397 ss.

<sup>20</sup> In relazione ai vincoli derivanti dall’ordinamento europeo e da quello internazionale ai sensi dell’art. 117.1 Cost., che rilevano sia come limiti che come obblighi, di cui il Presidente della Repubblica si fa garante e promotore, si pensi, recentemente, al primo rinvio alle Camere *ex art. 74 Cost.* di Mattarella, del 27 ottobre 2017, vertente sul rispetto degli obblighi interna-

A garanzia dell'efficienza e del corretto funzionamento delle istituzioni repubblicane, la Corte riconosce al Presidente della Repubblica un 'potere' di persuasione, di moderazione e di stimolo nei confronti degli altri poteri costituzionali, che si compone essenzialmente "di attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici"<sup>21</sup>.

Il contenuto del citato 'potere' sembra essere, in particolare, costituito da tutte quelle forme di manifestazione del pensiero presidenziale, libere e informali, orali e scritte, riservate o pubbliche, rientranti nel più ampio *genus* del 'potere' comunicativo del Presidente della Repubblica.

Dal ruolo di rappresentanza dell'unità nazionale del Presidente della Repubblica la Corte ha, poi, ricavato le regole dell'*'inestricabile connessione'* tra il 'potere' di persuasione presidenziale e i poteri formali presidenziali e dell'*'uso continuativo e discreto'* del primo<sup>22</sup>.

Si tratta di due fondamentali ed essenziali regole, la cui ampiezza e pluralità di significati può consentire di delineare la natura giuridica del 'potere' di persuasione e la sua disciplina, oltre ad incidere sulla qualificazione del ruolo e della figura presidenziale nella nostra forma di governo.

In relazione alla regola della *'inestricabile connessione'* tra il 'potere' di persuasione e i poteri formali presidenziali, secondo il giudice dei conflitti, per svolgere efficacemente il suo ruolo di garante dell'equilibrio costituzionale e di magistratura di influenza, il Presidente della Repubblica deve continuamente affiancare ai propri poteri formali la citata attività informale, che risulta, pertanto, strettamente connessa ai primi<sup>23</sup>.

---

zionali, e allo slancio dello stesso sul processo di integrazione europea, attraverso il rafforzamento dei vincoli di solidarietà fra gli Stati membri, all'apertura della conferenza "The State of the Union 2018, solidarietà in Europa" del 10 maggio 2018 (i citati interventi sono consultabili nel sito del Quirinale rispettivamente alla voce comunicati e discorsi); all'interventismo di Ciampi finalizzato ad orientare partiti politici e istituzioni verso un rafforzamento del processo di integrazione europea, i cui vincoli sono stati, poi, difesi e garantiti dal successore Napolitano. Si è, inoltre, discusso in dottrina di un'azione politica del Presidente Ciampi e di Napolitano nell'esercizio della sua funzione di Presidente del Consiglio supremo di Difesa, in relazione rispettivamente alla vicenda della guerra in Iraq e in Libia, si v., fra gli altri, D. GALLIANI, *Metodo di studio e "settennato" Napolitano*, in *Quad. cost.*, n. 1/2013, p. 73; V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, p. 194 ss. Per maggiori approfondimenti sui vincoli di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. e alle citate relazioni inter-ordinamentali, sia consentito il rinvio a C. NEGRI, *La Cedu nell'ordinamento italiano: rapporti fra fonti e fra giurisdizioni*, Napoli, 2013.

<sup>21</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>22</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.

<sup>23</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3. del considerato in diritto.