

**LA RISERVATEZZA DEL PRESIDENTE.  
IDEALITÀ DEI PRINCIPI E REALTÀ DEI CONTESTI  
NELLA SENTENZA N. 1 DEL 2013 DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

di Alessandro Morelli

SOMMARIO: 1. Le «premesse metodologiche» della decisione: lettura sistematica delle disposizioni costituzionali e interpretazione della legge in modo conforme al *sistema* costituzionale. – 2. Istanza sistematica e dimensione fattuale nel percorso argomentativo della Corte: l'argomento *a fortiori* e la dimostrazione *per absurdum*. – 3. Il capo dello Stato come «rappresentante dell'unità nazionale» tra astrattezza del modello istituzionale e concreta connotazione delle funzioni presidenziali.

**1. Le «premesse metodologiche» della decisione: lettura sistematica delle disposizioni costituzionali e interpretazione della legge in modo conforme al sistema costituzionale**

La decisione della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione relativo alle intercettazioni casuali di conversazioni telefoniche del Capo dello Stato, effettuate dalla Procura di Palermo, presenta diversi passaggi di grande interesse sia per i paradigmi teorici accolti in merito alla tematica dell'interpretazione costituzionale, sia per talune affermazioni in essa contenute sul ruolo e sulle funzioni del Capo dello Stato nella vigente forma di governo<sup>1</sup>. Poiché queste ultime e la stessa soluzione data alla

---

<sup>1</sup> Per una completa ricostruzione della vicenda che ha condotto all'instaurazione del conflitto di attribuzione si rinvia, per tutti, a F. PATERNITI, *Riflessioni sulla (im)possibilità di svolgere intercettazioni "indirette" nei confronti del Presidente della Repubblica. Il caso del conflitto di attribuzione contro la Procura di Palermo*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, a cura di F. Giuffrè e I.A. Nicotra, Giappichelli, Torino 2012, 131 ss.

Numerosi i commenti a Corte cost. n. 1/2013: cfr., tra gli altri, M. AINIS, *La sentenza della Consulta è un lascito al Presidente che verrà*, in *Corriere della Sera*, 16 gennaio 2013; U. DE SIERVO, *Quei paletti fissati dalla sentenza*, in *La Stampa*, 16 gennaio 2013; F. CORDERO, *Un Presidente ancien régime*, in *La Repubblica*, 18 gennaio 2013; S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013: il Quirinale ha ragione perché se il Presidente fosse intercettabile sarebbe in gioco l'equilibrio tra i poteri e la sua funzione di garantire prestazioni di unità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 16 gennaio 2013, 1 ss., e, *ivi*, M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, 5 febbraio 2013; M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere*, 8 febbraio 2013; A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, 22 febbraio 2013; [F. VIGANÒ, La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo](#), in *Dir. pen. cont.*, 16 gennaio 2013, e, *ivi*, [N. GALANTINI, Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di](#)

questione centrale, oggetto del conflitto, dipendono dagli assunti relativi alla teoria dell'interpretazione da cui muove la pronuncia in commento, proprio a tali assunti saranno primariamente dedicate le osservazioni che si svolgeranno in questa sede.

Si deve, innanzitutto, premettere che la sentenza n. 1 del 2013 non esprime la "dottrina" della Corte sui temi affrontati: sembra doversi condividere, infatti, l'opinione secondo la quale non è dato attribuire all'organo di giustizia costituzionale una qualche concezione teorica della Costituzione, dello Stato o dell'interpretazione giuridica<sup>2</sup>. Il ruolo del tribunale costituzionale è, infatti, quello di un organo di garanzia, chiamato di volta in volta a pronunciarsi sulle singole questioni che gli vengano sottoposte. E le sue decisioni, anche quando producano effetti di carattere generale, sono inevitabilmente condizionate dai profili specifici dei casi esaminati; tale condizionamento è certamente molto forte nei giudizi per conflitti interorganici, nei quali vengono in rilievo le concrete modalità di esercizio delle competenze rivendicate dalle parti.

La pronuncia non esprime, dunque, una compiuta teoria della Corte sullo *status* costituzionale del Presidente della Repubblica o sui metodi corretti d'interpretazione della legge e della Costituzione; si può, tuttavia, affermare che essa appare ispirata da alcuni assunti teorici sulla democrazia e sull'interpretazione costituzionale, che si tenteranno ora di ricostruire.

Tre le premesse – «metodologiche», per usare le parole della Corte – che reggono l'intero percorso argomentativo della pronuncia:

a) *le disposizioni costituzionali vanno lette in una prospettiva sistematica*, in quanto «la Costituzione è fatta soprattutto di principi e questi ultimi sono in stretto collegamento tra loro, bilanciandosi vicendevolmente»; pertanto, per decidere il conflitto di attribuzione, «non è sufficiente una mera esegesi testuale di disposizioni normative, costituzionali od ordinarie, ma è necessario far riferimento all'insieme dei principi costituzionali, da cui emergono la figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano»;

---

*Palermo*, 25 gennaio 2013; A. ANZON DEMMING, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Riv. A.I.C.*, 2/2013.

<sup>2</sup> Sulla questione relativa all'esistenza di una «dottrina della Costituzione» di cui si farebbe portatrice la Corte costituzionale si vedano gli interventi di A. ANZON, A. CERRI, A. PIZZORUSSO, A. RUGGERI, F. SORRENTINO e G. ZAGREBELSKY all'incontro svoltosi a Roma, nel Palazzo della Consulta, l'8 maggio 1997 sul tema *I quarant'anni della giustizia costituzionale*, pubblicati in *Riv. dir. cost.*, 1997, 189 ss. (e spec. 197 ss.).

Sembra doversi condividere, in merito, l'opinione di G. ZAGREBELSKY, il quale afferma: «[c]oncepire la Corte come organo di una dottrina disconosce il fatto elementare che il nostro lavoro è una continua ricerca, sottolineo: un continuo *andare in cerca* del punto costituzionale rilevante per decidere. Le dottrine, per così dire, si fanno nella giurisprudenza ma non fanno la giurisprudenza. Il che, naturalmente, non esclude affatto, anzi consente che, rispetto a questa o quella decisione, a questo o quel settore e orientamento giurisprudenziale, a questo o quel periodo dell'attività della Corte, possano, ma *a posteriori*, identificarsi orientamenti definibili come dottrine costituzionali: ma come risultato, non come causa»: *Relazione*, in *Annuario 2002. Diritto costituzionale e diritto giurisprudenziale*, Atti del XVII Convegno Annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Milano 11-12 ottobre 2002, Cedam, Padova 2004.

b) *le leggi vanno interpretate alla luce della Costituzione, e non viceversa*: «[l]a Carta fondamentale contiene in sé principi e regole, che non soltanto si impongono sulle altre fonti e condizionano pertanto la legislazione ordinaria – determinandone la illegittimità in caso di contrasto – ma contribuiscono a conformare tale legislazione, mediante il dovere del giudice di attribuire ad ogni singola disposizione normativa il significato più aderente alle norme costituzionali, sollevando la questione di legittimità davanti a questa Corte solo quando sia impossibile, per insuperabili barriere testuali, individuare una interpretazione conforme (sentenza n. 356 del 1996). Naturalmente allo stesso principio deve ispirarsi il giudice delle leggi»;

c) l'interpretazione della legge conformemente alla Costituzione non può risolversi semplicemente in una «comparazione testuale e meramente letterale tra la disposizione legislativa da interpretare e la norma costituzionale di riferimento»; proprio perché la Costituzione è composta prevalentemente da principi correlati tra loro, che si bilanciano vicendevolmente, «*la valutazione di conformità alla Costituzione stessa deve essere operata con riferimento al sistema, e non a singole norme, isolatamente considerate*. Un'interpretazione frammentaria delle disposizioni normative, sia costituzionali che ordinarie, rischia di condurre, in molti casi, ad esiti paradossali, che finirebbero per contraddire le stesse loro finalità di tutela»<sup>3</sup>.

Il primo presupposto metodologico, consistente nella necessità di svolgere un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali, è tutt'altro che scontato, atteso che l'argomento della sistematicità viene correlato dalla Corte al carattere *bilanciabile* dei principi costituzionali. Il giudice delle leggi afferma che per ricostruire la fisionomia di un organo o di un istituto giuridico occorre, innanzitutto, partire dalla lettura dei principi costituzionali che lo riguardano, ma questi ultimi fanno parte di un sistema e vanno bilanciati con tutti gli altri principi che quel sistema concorrono a comporre.

La dottrina ha sempre sottolineato la rilevanza del canone sistematico per l'interpretazione costituzionale<sup>4</sup>. Tale canone, tuttavia, acquista un significato particolare se, come sembra voler fare la Corte nella sentenza in commento, viene collocato nella prospettiva dell'assiologia costituzionale<sup>5</sup>. Si deve rilevare, infatti, che il sistema al quale fa riferimento la Consulta è costituito dall'insieme armonico e

---

<sup>3</sup> Tutti i passi sopra citati sono tratti da Corte cost., n. 1/2013, punto 8.1 cons. in dir. (i corsivi sono aggiunti).

<sup>4</sup> Cfr., per tutti, F. PIERANDREI, *L'interpretazione della costituzione*, in *Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi*, Giuffrè, Milano 1952, 459 ss. e spec. 490 ss.; riguardo alla motivazione della sent. n. 1/2013, A. ANZON DEMMING, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, cit., 5, giudica eccessivamente disinvolto l'uso che la Corte avrebbe fatto del metodo interpretativo sistematico.

<sup>5</sup> In tema cfr. A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza e specificità dell'interpretazione costituzionale*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, *Studi dell'anno 2002*, Giappichelli, Torino 2003, 286 s., nt. 28, il quale rileva che «l'interpretazione costituzionale è, puramente e semplicemente, *sistematica*, si risolve per intero in questo suo modo di essere. Sicché non di un canone, congiunto ad altri, deve propriamente parlarsi bensì del *modo naturale* (e, perciò, *necessario*) di essere dell'intera interpretazione (e, prima ancora, del processo attraverso il quale essa diviene, per l'orientamento che appunto lo connota e che obbliga l'interprete a portarsi di continuo dalla parte al tutto e dal tutto alla parte)».

ragionevolmente composto dei principi costituzionali; se questi ultimi – com'è stato detto – rappresentano la veste giuridica dei valori<sup>6</sup>, il costante, ragionevole bilanciamento, *in concreto*, dei primi è l'unico modo per contenere le tendenze «tiranniche» dei secondi<sup>7</sup>, in grado di riflettersi sull'interpretazione e sull'attuazione degli stessi principi.

Come ha scritto Gaetano Silvestri<sup>8</sup>, richiamando il pensiero di Nicolai Hartmann<sup>9</sup>, i valori possono vivere soltanto in sintesi con altri valori. Singolarmente preso e isolato, ciascun valore tende ad espandersi, a diventare «tiranno», come ammoniva Carl Schmitt, rischiando di sacrificare le istanze di protezione degli altri valori che con esso dovrebbero fare sistema. Per questo, dunque, tutti i principi devono considerarsi bilanciabili, essendo proprio la logica del bilanciamento il rimedio ai rischi di dissoluzione del sistema stesso, insiti nelle tendenze espansive di ogni valore<sup>10</sup>.

In conclusione sul punto, la Corte afferma che l'interpretazione sistematica è condizione necessaria per la piena comprensione di ciascun principio costituzionale, la cui interpretazione avulsa dall'insieme di tutti i principi riconosciuti dalla legge fondamentale condurrebbe ad esiti evidentemente paradossali e inaccettabili<sup>11</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr., in tal senso, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi. Libertà ed eguaglianza nel costituzionalismo contemporaneo*, Laterza, Roma-Bari 2009, 36.

<sup>7</sup> In tema, obbligato è il riferimento a C. SCHMITT, *La tirannia dei valori* (1967), trad. it., Morcelliana, Brescia 2008.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, 10 ss.

<sup>9</sup> Del quale si veda *Etica* (1949), trad. it., vol. II, *Assiologia dei costumi*, Guida, Napoli 1970.

<sup>10</sup> A tale logica si sottrarrebbe soltanto la dignità umana, costituente il «criterio di bilanciamento» dei valori. La dignità non costituirebbe mai l'effetto di un bilanciamento, essendo essa piuttosto la bilancia utile a temperare tutti i valori costituzionali: così G. SILVESTRI, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, Intervento al Convegno trilaterale delle Corti costituzionali italiana, portoghese e spagnola, tenutosi a Roma il 1° ottobre 2007, in [www.archivio.rivistaai.it](http://www.archivio.rivistaai.it), §2; ID., *Dal potere ai principi*, cit., 85 ss. Nello stesso senso E. DENNINGER, *La tutela dell'embrione e la dignità dell'uomo. O: dei limiti della forza normativa di una costituzione*, in AA.VV., *Diritti della persona e problematiche fondamentali. Dalla bioetica al diritto costituzionale*, a cura di V. Baldini, Giappichelli, Torino 2004, 24 ss. e, *ivi*, G. LIMONE, *Bioetica e diritti umani: la dignità come rivelazione del sacro*, 41; A. SPADARO, *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni "geometriche" dell'"albero" della Costituzione e un'unica, identica "clausola d'Ulisse"*, in *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, 6/2005, 119 ss.; A. RUGGERI, *Dignità versus vita?*, in *Riv. A.I.C.*, 1/2011, 1 ss.; ID., *Appunti per uno studio sulla dignità dell'uomo, secondo diritto costituzionale*, in AA.VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di V. Onida*, Giuffrè, Milano 2011, 1755 ss.; *contra* M. LUCIANI, *Positività, metapositività e parapositività dei diritti fondamentali*, in *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'eguaglianza*, a cura di G. Brunelli-A. Pugiotto-P. Veronesi, Jovene, Napoli 2009, 1055 ss. e G. MONACO, *La tutela della dignità umana: sviluppi giurisprudenziali e difficoltà applicative*, in *Pol. dir.*, 1/2011, 45 ss.; in tema anche M. DI CIOMMO, *Dignità umana e Stato costituzionale. La dignità umana nel costituzionalismo europeo, nella Costituzione italiana e nelle giurisprudenze europee*, Passigli Editori, Firenze 2010; A. OEHLING DE LOS REYES, *La dignidad de la persona. Evolución histórico-filosófica, concepto, recepción constitucional y relación con los valores y derechos fundamentales*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid 2010; C. DRIGO, *La dignità umana quale valore (super)costituzionale*, in AA.VV., *Principi costituzionali*, a cura di L. Mezzetti, Giappichelli, Torino 2011, 239 ss.; M. RUOTOLO, *Appunti sulla dignità umana*, in *Studi in onore di F. Modugno*, IV, Editoriale Scientifica, Napoli 2011, 3123 ss.; A. PIROZZOLI, *La dignità dell'uomo. Gemoetrie costituzionali*, ESI, Napoli 2012.

<sup>11</sup> Nello stesso senso, A. RUGGERI, *Principio di ragionevolezza*, cit., 288: «intendere il senso profondo di un principio muovendo dal principio stesso può riuscire unicamente alla condizione che, in aggiunta al

La seconda premessa metodologica del ragionamento sviluppato dalla Corte è, poi, un riconoscimento forte del vincolo dell'interpretazione conforme a Costituzione.

Anche in questo caso l'affermazione del giudice costituzionale non è scontata, poiché volta a confutare le opinioni di quanti sostenevano l'infondatezza del ricorso del Presidente della Repubblica, muovendo da letture del codice di procedura penale slegate da ricostruzioni sistematiche dei parametri costituzionali di riferimento<sup>12</sup>. Un'interpretazione alternativa delle disposizioni processuali orientata ai principi costituzionali (e, in particolare, al principio di pubblicità), pur astrattamente possibile, avrebbe condotto, come si vedrà, ad esiti applicativi di fatto insostenibili in quanto irragionevoli.

Il capovolgimento della gerarchia delle fonti a favore di una speculare gerarchia culturale, che vede la legge al di sopra della Costituzione, è un fenomeno da tempo segnalato dalla dottrina. Talora si è persino discusso di un'interpretazione della Carta fondamentale *conforme alla legge*<sup>13</sup>; e si è comunque evidenziato che spesso tale tipo di attività ermeneutica conduce ad una «manipolazione» della sostanza normativa sia delle disposizioni costituzionali assunte come parametri del sindacato della Corte sia di quelle legislative della cui costituzionalità si controverte<sup>14</sup>. Il presupposto affinché tale manipolazione possa avere luogo è, però, che gli «argini linguistici eretti dalla scrittura delle leggi, coi quali si delimita l'area dei significati astrattamente possibili», siano sufficientemente «larghi»<sup>15</sup>.

Pur nella consapevolezza della complessità dei procedimenti ermeneutici, la Corte afferma adesso che, nell'attività interpretativa di adeguamento dei testi legislativi alla Costituzione, è comunque da quest'ultima che occorre partire e a quest'ultima occorre tornare, in quella dinamica circolare in cui si sviluppa ogni processo di attuazione dei principi costituzionali.

Il terzo e ultimo presupposto metodologico attiene, poi, al ruolo del canone sistematico per l'uso della legge fondamentale come parametro nei giudizi della Corte:

---

preorientamento assiologico per così dire *di specie*, volto ad indirizzare il processo ermeneutico verso esiti comunque di crescente espansione, si dispieghi in tutto il suo potenziale espressivo la *vis* sistematica che sta a base dell'intero patrimonio dei valori. Ogni principio, insomma, si intende solo alla luce degli altri ed acquista forza nel momento stesso in cui la dona agli altri, tutti assieme quindi reggendo l'edificio ordinamentale».

<sup>12</sup> Cfr. in tal senso, per tutti, F. CORDERO, *Le indagini e i limiti delle intercettazioni*, in *La Repubblica*, 2 agosto 2012. Sul punto, si vedano le osservazioni di S. CECCANTI, *Una prima lettura rapida in 7 punti della sentenza 1/2013*, cit., 1.

<sup>13</sup> Cfr., in tal senso, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 309, che richiama le osservazioni di G.N. PINAKIDIS, *L'interpretazione conforme a Costituzione. Tecnica del controllo giurisdizionale della costituzionalità delle leggi o metodo d'interpretazione della legge attraverso la Costituzione?*, in *To Syntagma*, 3/2001, 461 ss. (in greco).

<sup>14</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 304 ss.: «Una "vera" interpretazione *verfassungskonforme* può, infatti, presentarsi – precisa ancora l'Autore – come una meta irraggiungibile pure per il più abile degli "scalatori" costituzionali, la Corte, se non si riduce l'altezza della meta stessa, riportandola ad una distanza minore dalla partenza» (309).

<sup>15</sup> Ancora A. RUGGERI, *Corte costituzionale e Parlamento tra aperture del «modello» e fluidità dell'esperienza*, in AA.VV., *Corte costituzionale e Parlamento. Profili problematici e ricostruttivi*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Giuffrè, Milano 2000, 42.

se ciascuna disposizione costituzionale si deve interpretare alla luce del quadro complessivo dei principi della Carta repubblicana, ogni sindacato svolto dal giudice delle leggi si risolverà, a ben vedere, in una verifica della compatibilità della norma legislativa con *tutto* il sistema costituzionale. Più precisamente, si dovrà appurare la compatibilità della norma di legge al sistema attraverso la verifica della sua conformità al singolo parametro evocato (in ossequio al principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, che, com'è noto, delimita gli ambiti d'intervento dell'organo di giustizia costituzionale<sup>16</sup>), la definizione del cui contenuto, tuttavia, richiederà, di volta in volta, la ricostruzione dell'intero sistema.

La Corte sembra voler affermare, pertanto, che il cosmo dei principi costituzionali vive (o, meglio, *deve* vivere) in ogni sua singola parte, in ogni suo enunciato normativo, poiché l'equilibrio tra i valori immanenti all'ordinamento è una condizione necessaria di sopravvivenza dello stesso<sup>17</sup>.

## **2. Istanza sistematica e dimensione fattuale nel percorso argomentativo della Corte: l'argomento *a fortiori* e la dimostrazione *per absurdum*.**

Tutta l'argomentazione sviluppata nella sentenza n. 1 del 2013 tende alla collocazione delle disposizioni costituzionali assunte come parametri del conflitto interorganico – artt. 3 e 90 Cost. – nel sistema dei principi costituzionali.

Illustrate le premesse metodologiche del discorso, la Corte pone le basi sulle quali ricostruire la figura del Capo dello Stato nella forma di governo italiana; da qui occorre partire, secondo il giudice delle leggi, per trovare la soluzione più corretta al problema, perché solo definendo la figura del Presidente della Repubblica nella forma interistituzionale è possibile individuare la *ratio*, la portata e l'ambito applicativo delle norme che ne tutelano il ruolo e le funzioni.

L'*iter* argomentativo seguito dal giudice costituzionale si articola sostanzialmente in tre tappe:

---

<sup>16</sup> In tema, sia consentito rinviare, anche per ulteriori riferimenti, ad A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi. Certezza delle regole ed effettività della tutela*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2008, spec. 79 ss.

<sup>17</sup> Scrive, in tal senso, G. SILVESTRI, *Dal potere ai principi*, cit., 95: «La Costituzione non si riduce a una fonte del diritto gerarchicamente superiore a tutte le altre: essa è immanente all'ordinamento. Questa è la ragione più profonda della cosiddetta interpretazione orientata delle disposizioni normative, che, prima e a prescindere dal controllo di costituzionalità, sono "permeate" dai principi costituzionali e assumono i significati derivanti da tale compenetrazione. L'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte del giudice delle leggi è l'effetto della constatata impossibilità di omologazione della norma censurata, che, in quanto non suscettibile di essere assimilata dal sistema costituzionale, viene espunta, come corpo estraneo, dall'ordinamento».

a) identificazione della specifica posizione attribuita dalla legge fondamentale al Capo dello Stato, posizione che ne connota in modo del tutto peculiare le funzioni<sup>18</sup>;

b) riconoscimento della necessità del potere di *moral suasion* per il corretto ed efficace esercizio delle funzioni presidenziali e affermazione dell'inestricabile connessione delle attività formali con quelle informali<sup>19</sup>;

c) affermazione della necessità della riservatezza delle comunicazioni presidenziali per l'efficace esercizio di tutte le funzioni del Capo dello Stato<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Secondo la Corte, «il Presidente della Repubblica “rappresenta l'unità nazionale” (art. 87, primo comma, Cost.) 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. Si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia» (punto 8.2 cons. in dir.). La Consulta indica alcuni poteri presidenziali emblematici, attraverso i quali il Capo dello Stato indirizza «gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali»: il potere di sciogliere le Camere, la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei ministri e l'assunzione, «nella sua qualità di Presidente del Consiglio superiore della magistratura, di iniziative volte a garantire le condizioni esterne per un indipendente e coerente esercizio della funzione giurisdizionale». Com'è stato notato, non è chiaro se il giudice delle leggi abbia voluto esprimere una valutazione sulla natura sostanzialmente presidenziale di tali poteri e, in particolare, su quello di scioglimento delle Camere: cfr., in tal senso, A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, cit., 8; sul punto si veda anche M. TIMIANI, *In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo*, cit.

In dottrina, sulla natura del potere di scioglimento delle Camere cfr., per tutti, P. COSTANZO, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, vol. I, *Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Giuffrè, Milano 1984, e vol. II, *Studio sui presupposti e i limiti dello scioglimento nell'ordinamento repubblicano italiano*, Giuffrè, Milano 1988; ID., *La gestione delle crisi di governo e lo scioglimento anticipato delle Camere*, in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19 e 20 novembre 2010), a cura di A. Ruggeri, Giappichelli, Torino 2011, 111 ss.

<sup>19</sup> Affermano i giudici 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. È indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il “potere di persuasione”, essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. *Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali*» (punto 8.2 cons. in dir.; i corsivi sono aggiunti).

<sup>20</sup> «Le suddette attività informali – scrive ancora la Corte –, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori. Le attività di raccordo e di influenza possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite. L'efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi. Non occorrono molte parole per dimostrare che un'attività

La conclusione consequenziale è che il riconoscimento di un principio di riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica – di tutte le comunicazioni, non potendosi distinguere tra attività formali e attività informali – scaturisce direttamente dalle «esigenze intrinseche del sistema, che non sempre sono enunciate dalla Costituzione in norme esplicite, e che risultano peraltro del tutto evidenti, se si adotta un punto di vista sensibile alla tenuta dell'equilibrio tra i poteri»<sup>21</sup>.

La Corte, per giustificare la propria decisione, ricorre a due tecniche retoriche: l'argomento *a fortiori* e la dimostrazione *per absurdum*. Utilizza il primo quando afferma che si può muovere dall'art. 68 Cost. per dare un significato al silenzio della Costituzione in materia di intercettazione delle comunicazioni presidenziali<sup>22</sup>.

L'argomento *a fortiori* è, in genere, basato su una doppia gerarchia logica e, più precisamente, su una correlazione fra i termini della gerarchia discussa e quelli di una gerarchia ammessa<sup>23</sup>. Tale correlazione serve, nello specifico, a determinare un *limite minimo* dal quale partire nell'argomentazione: così, ad esempio, nell'argomento evangelico, ripreso da Leibniz, secondo il quale, pur non trascurando i passeri, Dio non potrà che avere maggior cura delle creature ragionevoli, che gli sono certamente più care; il senso di tale argomento è, dunque, quello di individuare il limite minimo delle cure prestate da Dio agli uomini, che non potrà essere inferiore a quello delle cure riservate agli animali<sup>24</sup>.

In senso stretto, l'argomento *a fortiori* è stato definito come quell'argomento in cui il limite *a quo* risulta essere rafforzato da un'altra doppia gerarchia, di cui il limite fa parte<sup>25</sup>.

informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. *La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale. [...] Dalle considerazioni svolte consegue che il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l'efficace esercizio di tutte»* (punto 8.2 cons. in dir.; i corsivi sono aggiunti).

<sup>21</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 9 cons. in dir.

<sup>22</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 9 cons. in dir.; riguardo a tale silenzio e, più in generale, alla «troppo lacunosa disciplina» che la Costituzione riserva al Capo dello Stato è stato auspicato un intervento normativo di razionalizzazione: cfr., in tal senso, M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013*, cit., 6.

<sup>23</sup> Cfr. C. PERELMAN-L. OLBRECHTS-TYTECA, *Trattato dell'argomentazione. La nuova retorica* (1958), trad. it., Einaudi, Torino 2001, 356 ss.; sull'argomento *a fortiori* in ambito giuridico cfr., tra gli altri, A. COSTANZO, *L'argomentazione giuridica*, Giuffrè, Milano 2003, 220 ss.; ID., *Logica dei dati normativi*, Giuffrè, Milano 2005, 226 ss.; R. GUASTINI, *L'interpretazione dei documenti normativi*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu-F. Messineo-L. Mengoni, continuato da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano 2004, 162 s.

<sup>24</sup> *Ivi*, 358 e 363.

<sup>25</sup> *Ivi*, 363. Perelman e Olbrechts-Tyteca indicano come esempio emblematico di argomento *a fortiori* il seguente testo di Isocrate: «Non è una vergogna che allora quell'uno solo di noi sia bastato a salvare la città degli altri, e che oggi invece tutti insieme non riusciamo e neppure tentiamo di salvare la nostra?». Il ragionamento può così essere scomposto: una prima gerarchia è quella secondo la quale se uno solo di noi può salvare una città, tanti di noi, a maggior ragione possono riuscire nell'impresa; questo è il limite *a quo* che rafforza il successivo argomento. Il quale si può tradurre nei seguenti termini: se uno solo di noi è

Nella questione affrontata dalla sentenza in commento, il limite da individuare era quello del *quantum* di riservatezza si debba tutelare delle comunicazioni del Capo dello Stato, atteso che l'assenza di un'esplicita disposizione costituzionale in tema non può condurre a concludere nel senso della mancanza di una tale protezione. La risposta alla quale giunge il giudice costituzionale è che tale limite è certamente costituito dalla riservatezza garantita agli altri organi costituzionali.

La Corte rileva, al riguardo, come nessuno dubiti della sussistenza delle immunità riconosciute alle sedi degli organi costituzionali, soltanto per il fatto che essa non sia prevista espressamente dalla Costituzione, ma dai regolamenti interni degli stessi organi. Il principio di «immunità delle sedi» è, dunque, implicito nello Stato di diritto democratico e le norme regolamentari che lo prevedono e lo disciplinano non fanno altro che svilupparlo coerentemente con i paradigmi fondamentali di tale forma di Stato. Il fatto che un'immunità analoga non sia prevista per le abitazioni dei cittadini non significa che il principio *de quo* si configuri come una fonte di inaccettabili privilegi, lesiva dell'art. 3 Cost., poiché «[l]e norme regolamentari in discorso esplicitano una garanzia funzionale presente nella Costituzione, e per questa ragione sono con essa perfettamente compatibili»<sup>26</sup>.

La Corte evidenzia, quindi, che, una volta riconosciuta l'inviolabilità della sede degli organi costituzionali rispetto all'esercizio di poteri coercitivi da parte dell'autorità giudiziaria e di quella di pubblica sicurezza, sarebbe *irragionevole* consentire intercettazioni telefoniche sui titolari degli organi stessi, ancor più se effettuate attraverso interventi sulle sedi protette da immunità.

Il giudice costituzionale utilizza, quindi, alcuni argomenti *per absurdum*. Afferma, innanzitutto, che, essendo astrattamente possibili, in riferimento a determinate fattispecie criminose, anche intercettazioni ambientali, si dovrebbe consentire (con un esito palesemente inaccettabile) la collocazione, previa autorizzazione del giudice, di apparecchi trasmettenti nelle sedi degli organi costituzionali soltanto perché non esiste un esplicito divieto costituzionale di porre in essere simili interventi. Ed ancora, sempre volendo interpretare il silenzio della Costituzione come non ostativo di misure del genere, si dovrebbe assurdamente concludere che il Presidente della Repubblica, indipendentemente dalla natura del reato perseguito, potrebbe essere assoggettato a provvedimenti coercitivi, pure eseguibili attraverso la restrizione in carcere, anche ad iniziativa della polizia giudiziaria.

La Corte conclude, pertanto, che *l'inaccettabilità delle conseguenze invalida il metodo*<sup>27</sup>.

Come ha rilevato Chaïm Perelman, l'argomento "apagogico", o di riduzione all'assurdo, presuppone la ragionevolezza del legislatore<sup>28</sup>; in questo caso, trattandosi

bastato per salvare altre città, tutti noi dovremmo, a maggior ragione, salvare la nostra (alla quale certamente teniamo di più). In tema cfr. anche A. COSTANZO, *L'argomentazione giuridica*, cit., 220.

<sup>26</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 10 cons. in dir.

<sup>27</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 10 cons. in dir.

d'interpretazione di disposizioni costituzionali, si postula la ragionevolezza dei Costituenti e del complessivo disegno della Carta repubblicana. Tale genere di dimostrazione, che, come ha detto efficacemente Roberto Bin, consente di «aprire una finestra sulle conseguenze della decisione», si traduce in un esperimento mentale al quale la Corte ricorre per confrontare l'astratto con un aspetto del concreto non strettamente legato al caso in esame<sup>29</sup>.

Nel prosieguo della motivazione, il giudice costituzionale impiega ancora un argomento *a fortiori* per giungere alla sua conclusione. L'art. 7, commi 2 e 3, della legge n. 219 del 1989, per i casi di reati presidenziali *ex art. 90 Cost.*, attribuisce al Comitato parlamentare di cui all'art. 12 della legge costituzionale n. 1 del 1953 il potere di deliberare i provvedimenti che dispongono intercettazioni telefoniche nei confronti del Presidente della Repubblica, dopo che la Corte costituzionale abbia sospeso lo stesso dalla carica. Il giudice delle leggi afferma, dunque, che la previsione di tale garanzia per le indagini riguardanti i più gravi delitti presidenziali deve indurre a concludere che per gli altri casi non possa ipotizzarsi una tutela inferiore. Anche per tale ragione, il silenzio normativo in merito deve essere inteso nel senso dell'impossibilità di intercettare il Capo dello Stato al di fuori dei casi sopradetti e senza le richiamate garanzie<sup>30</sup>.

La Corte afferma, altresì, l'irrelevanza della distinzione tra reati funzionali ed extrafunzionali, «giacché l'interesse costituzionalmente protetto non è la salvaguardia della persona del titolare della carica, ma l'efficace svolgimento delle funzioni di equilibrio e raccordo tipiche del ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano, fondato sulla separazione e sull'integrazione dei poteri dello Stato»<sup>31</sup>. Ribadisce che, nel caso di specie, si controverte di intercettazioni casuali e che nessuna contestazione penale è stata effettuata nei confronti del Capo dello Stato. Infine, riafferma il principio dell'assoggettabilità del Presidente alla normale responsabilità penale, per i reati extrafunzionali, precisando però che non è ammissibile l'impiego di strumenti invasivi di ricerca della prova, come le intercettazioni telefoniche, «che finirebbero per coinvolgere, in modo inevitabile e indistinto, non solo le private conversazioni del Presidente, ma tutte le comunicazioni, comprese quelle necessarie per lo svolgimento delle sue essenziali funzioni istituzionali, per le quali [...] si determina un intreccio continuo tra aspetti personali e funzionali, non preventivabile, e quindi non calcolabile *ex ante* da parte delle autorità che compiono le indagini»<sup>32</sup>. È questo forse il passaggio più problematico della

<sup>28</sup> C. PERELMAN, *Logica giuridica e nuova retorica* (1976), trad. it., Giuffrè, Milano 1979, 102. In tema cfr. anche G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, cit., v. I, t. 2, Giuffrè, Milano 1980, 369.

<sup>29</sup> R. BIN, «Al cuor non si comanda». *Valori, regole, argomenti e il "caso" nella motivazione delle sentenze costituzionali*, in AA.VV., *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, a cura di A. Ruggeri, Giappichelli, Torino 1994, 331.

<sup>30</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 11 cons. in dir.

<sup>31</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 12 cons. in dir.; in tema cfr. ora A. GIGLIOTTI, *La responsabilità del Capo dello Stato per gli atti extrafunzionali*, Giuffrè, Milano 2012, 101 ss.

<sup>32</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 13 cons. in dir.

motivazione: il contestuale riconoscimento, da un lato, dell'assoggettabilità del Capo dello Stato alla responsabilità penale e, dall'altro, dell'impossibilità di utilizzare nei suoi confronti «strumenti invasivi di ricerca della prova». Non può non rilevarsi, infatti, che l'attribuzione in concreto della predetta responsabilità dipende anche, e soprattutto, dall'efficacia degli strumenti utilizzabili nel corso delle indagini e che le intercettazioni, com'è noto, forniscono, in molte attività investigative, elementi decisivi ai fini dell'accertamento dei fatti. Si deve, tuttavia, riconoscere che anche tale limitazione rientra nella logica del bilanciamento tra principi costituzionali rigorosamente seguita dalla Corte: tra il rischio di una indiscriminata diffusione delle comunicazioni presidenziali, che potrebbe compromettere l'efficacia delle funzioni svolte dall'organo e finanche paralizzarne l'attività, e l'esigenza di preservare la facoltà d'impiego da parte dell'autorità giudiziaria di tutti gli strumenti d'investigazione e di ricerca della prova, il giudice delle leggi riconosce, *nel caso di specie*, maggiore rilevanza al primo, ma coerentemente alle premesse dalle quali prende le mosse<sup>33</sup>. Sulla base delle quali, la Corte sancisce l'inapplicabilità al caso di specie della procedura prevista dagli artt. 268 e 269 c.p.p. (a norma dei quali dovrebbe fissarsi un'udienza camerale, con la partecipazione delle parti del giudizio e la possibilità per queste ultime di esaminare gli atti e ascoltare le registrazioni prima dell'eventuale distruzione); tale soluzione, infatti, metterebbe a rischio la stessa riservatezza delle comunicazioni, «sacrificando i principi e i diritti di rilievo costituzionale che si intende salvaguardare».

Il giudice delle leggi afferma, invece, la necessità di applicare l'art. 271, comma 3, c.p.p., che prevede che il giudice disponga la distruzione della documentazione delle intercettazioni, tra le altre ipotesi, quando queste siano state eseguite fuori dei casi previsti dalla legge, salvo che la predetta documentazione costituisca corpo del reato<sup>34</sup>.

Anche la riservatezza delle comunicazioni del Presidente, come tutti gli altri principi, non è, tuttavia, un principio assoluto, ma deve essere adeguatamente collocato nel gioco dei bilanciamenti costituzionali; e così, conclude la Corte, «[f]erma restando la assoluta inutilizzabilità, nel procedimento da cui trae origine il conflitto, delle intercettazioni del Presidente della Repubblica, e, in ogni caso, l'esclusione della procedura camerale "partecipata", l'Autorità giudiziaria dovrà tenere conto della eventuale esigenza di evitare il sacrificio di interessi riferibili a principi costituzionali supremi: tutela della vita e della libertà personale e salvaguardia dell'integrità

---

<sup>33</sup> Sul vincolo di coerenza al quale la Corte soggiacerebbe nella motivazione delle sue decisioni cfr. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, V ed., Giappichelli, Torino 2009, 51, il quale discorre di una «esigenza ineludibile» di «"doppia coerenza", interna (o sincronica) ed esterna (o diacronica), della giurisprudenza: l'esigenza di una estesa motivazione [...] in seno alle singole pronunzie, nelle quali, fissate certe premesse (che la Corte stessa definisce e pone), da esse poi si facciano discendere esiti conseguenti; e l'esigenza che le pronunzie aventi il medesimo oggetto si conformino, nella loro essenza, le une alle altre, dando così vita, con gli anni, a veri e propri "indirizzi" giurisprudenziali, e non a decisioni frammentarie, discontinue, irriducibili le une alle altre». Sulla motivazione delle decisioni della Corte cfr., soprattutto, AA.VV., *La motivazione*, cit.; A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 1996; L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino 1995, 35 ss.

<sup>34</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 15 cons. in dir.

costituzionale delle istituzioni della Repubblica (art. 90 Cost.). In tali estreme ipotesi, la stessa Autorità adotterà le iniziative consentite dall'ordinamento»<sup>35</sup>. Quando la distruzione della documentazione relativa alle intercettazioni può comportare l'irrimediabile sacrificio di altri principi e diritti fondamentali, anche l'esigenza di garanzia della riservatezza delle comunicazioni del Capo dello Stato può retrocedere, secondo la logica che informa la dinamica della democrazia pluralista<sup>36</sup>.

In breve, l'impegno argomentativo profuso dal giudice delle leggi è volto a ricostruire il parametro costituzionale in modo *ragionevole*, ovvero coerentemente, per un verso, con l'intero sistema dei principi costituzionali e, per altro verso, con la dimensione fattuale, entro la quale deve sempre verificarsi la tenuta di ogni interpretazione di disposizioni costituzionali<sup>37</sup>. La ragionevolezza viene abitualmente intesa come un criterio di valutazione della conformità delle leggi (e degli atti aventi forza di legge) alla Costituzione, ma forse, adottando la prospettiva secondo la quale la ragionevolezza si configurerebbe come un carattere richiesto dall'ordinamento a tutte le pubbliche funzioni<sup>38</sup> e, dunque, anche nell'ambito dell'interpretazione costituzionale, si potrebbe discorrere di un *modo ragionevole* di ricostruzione del parametro di legittimità.

### 3. Il capo dello Stato come «rappresentante dell'unità nazionale» tra astrattezza del modello istituzionale e concreta connotazione delle funzioni presidenziali.

La Corte sembra voler affermare con decisione la supremazia del *dover essere* costituzionale sull'*essere* politico; delle *regole* e dei *principi* giuridici fondamentali sulle instabili *regolarità* della politica<sup>39</sup>; dell'etica repubblicana tradotta positivamente nel

---

<sup>35</sup> Corte cost. n. 1/2013, punto 16 cons. in dir.

<sup>36</sup> Si tratterebbe, secondo S. CECCANTI, *op. cit.*, 4, di una sorta di «clausola di salvaguardia il cui significato si potrà chiarire solo nell'eventuale (ed improbabile) prassi». Com'è stato rilevato, tale clausola va letta soprattutto come garanzia del diritto di difesa: cfr., in tal senso, N. GALANTINI, *Un commento a prima lettura della sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra il Capo dello Stato e la Procura di Palermo*, cit., 7. Sul punto si vedano, altresì, le osservazioni di M. AINIS, *La sentenza della Consulta è un lascito al Presidente che verrà*, cit., e di F. VIGANÒ, *La sentenza della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra Presidente della Repubblica e Procura di Palermo*, cit.

<sup>37</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Ragionevolezza e legittimazione del sistema*, Giuffrè, Milano 2005, 51 ss., il quale traduce la ragionevolezza contestualmente come coerenza della pubblica decisione con il sistema dei valori costituzionali e come adeguatezza alla dimensione dei fatti.

<sup>38</sup> Cfr., in tal senso, L. D'ANDREA, *op. cit.*, 17 ss., ma *passim*, che definisce la ragionevolezza come il principio architettonico del sistema costituzionale.

<sup>39</sup> Su regole giuridiche e regolarità politiche cfr. soprattutto M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene, Napoli 1985; A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra "regole" costituzionali e "regolarità" della politica*, in AA.VV., *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Atti di un convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999, a cura di L. Ventura, Giappichelli, Torino 2001, 33 ss.; ID., *Il Governo tra vecchie e nuove regole e regolarità (spunti problematici)*, in AA.VV., *Annuario 2001. Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Palermo 8-9-10 novembre 2001, Cedam, Padova 2002, 317 ss.; e, con particolare riguardo al ruolo del Capo dello Stato, ID., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni*

dettato costituzionale sulle interpretazioni dei testi normativi distorte, irragionevoli, comunque incoerenti con i principi costituzionali. Le disposizioni legislative devono essere interpretate alla luce delle norme della Carta repubblicana e non viceversa; le stesse norme costituzionali compongono un sistema, la cui ragionevolezza deve essere di volta in volta ricercata dall'interprete, il quale dovrà rifuggire ogni lettura produttiva di esiti applicativi assurdi.

La *ratio* dell'insieme delle prerogative del Presidente della Repubblica va trovata, pertanto, nel sistema dei principi costituzionali che connotano la fisionomia di tale organo.

Secondo la logica del bilanciamento, nessun principio può essere assolutizzato e appare, quindi, inaccettabile anche una malintesa istanza di pubblicità di tutte le attività poste in essere dal Capo dello Stato. Se è vero, infatti, che, come rilevava Norberto Bobbio, la democrazia è «idealmente il governo del potere visibile, cioè del governo i cui atti si svolgono in pubblico, sotto il controllo della pubblica opinione»<sup>40</sup>, è altresì vero che le esigenze di pubblicità e di trasparenza delle forme di esercizio del potere non possono determinare risultati irrazionali o irragionevoli, come accadrebbe qualora la diffusione delle conversazioni del Capo dello Stato pregiudicasse l'efficace esercizio dei poteri da quest'ultimo svolti.

Se si muove dalla premessa secondo cui il Presidente della Repubblica non esercita funzioni di governo in senso proprio ed è estraneo al circuito della rappresentanza (e della connessa responsabilità) politica<sup>41</sup>, ma svolge piuttosto un

*introduttive*, e ID., *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, entrambi in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., rispettivamente 3 ss. e 465 ss.; L. VENTURA, *Le crisi di governo tra regole costituzionali e "regolarità" della politica*, in AA.VV., *Le crisi di governo*, cit., 91 ss.

<sup>40</sup> *Democrazia e segreto*, a cura di M. Revelli, Einaudi, Torino 2011, 5.

<sup>41</sup> L'estraneità del Presidente della Repubblica al «"circuito" dell'indirizzo politico-governativo» era già stata evidenziata dalla Corte nella sent. n. 200/2006 (punto 7.1 cons. in dir.).

Com'è noto, non sono mancate, nella dottrina italiana, ricostruzioni che hanno attribuito al Capo dello Stato un ruolo diverso, quello di una struttura, in vario senso, "governante", a partire dalla nota concezione di C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, VI (1960) 224 ss. e ID., *Controfirma ministeriale*, *ivi*, X (1962), 285 ss., ripubblicati, con integrazioni, in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato ed altri saggi*, a cura di D. Nocilla, Giuffrè, Milano 1992, 1 ss. e 65 ss.: cfr., in tema, S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti di un convegno (Messina-Taormina 25, 26 e 27 ottobre 1984), a cura di G. Silvestri, Giuffrè, Milano 1985, 17 ss.; 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.

Peculiare è, poi, la ben nota posizione di P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 295 ss., secondo cui il Capo dello Stato sarebbe titolare di una funzione di «indirizzo politico costituzionale o generale» (309).

Sulla figura del Presidente della Repubblica, nella più recente letteratura, si rinvia, anche per ulteriori riferimenti, oltre che ai contributi pubblicati in AA.VV., *Evoluzione del sistema politico-istituzionale*, cit., e in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit., a P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano 2000, spec. 55 ss.; M. FIORILLO, *Il Capo dello Stato*, Laterza, Roma-Bari 2002; C. FUSARO, *Il presidente della Repubblica. Il tutore di cui non riusciamo a fare a meno*, Il Mulino, Bologna 2003; M. CAVINO, *L'irresponsabilità del Capo dello Stato nelle esperienze italiana (1948-2008) e francese (1958-2008)*, Giuffrè, Milano 2008, spec. 59 ss.; A. SPERTI, *La responsabilità del Presidente della Repubblica*.

ruolo, altamente simbolico ed evocativo, di rappresentanza (e di ricerca) dell'unità dei valori costituzionali<sup>42</sup>, appare condivisibile l'idea che le esigenze di pubblicità delle sue funzioni risultino recessive rispetto alle ragioni di efficacia delle stesse. Le suddette esigenze di trasparenza conservano, invece, tutta la loro rilevanza per i detentori di funzioni esecutive, posto che, come insegna la storia, dal Governo sono provenute le maggiori minacce per i diritti di libertà. Proprio in relazione a questi ultimi, ben diverso appare il ruolo del Presidente, chiamato dalla Carta repubblicana a svolgere una funzione di garanzia di quell'equilibrio costituzionale «dal cui mantenimento – come precisa la Consulta – dipende la concreta possibilità di tutelare gli stessi diritti fondamentali, che in quell'equilibrio trovano la loro garanzia generale e preliminare»<sup>43</sup>.

D'altro canto, nel ritrarre la figura del Capo dello Stato, la Corte non sembra attingere esclusivamente alla dimensione ideale dei valori costituzionali, ma anche alla realtà delle dinamiche inter-istituzionali e ordinamentali. Essa rifugge dalla formulazione di astratti modelli teorici e, innanzitutto, dalla rigida dicotomia posta da Serio Galeotti tra struttura garantistica e struttura governante<sup>44</sup>.

L'*identikit* del Presidente disegnato dal giudice delle leggi non corrisponde nemmeno al classico modello constantiano del *pouvoir neutre*<sup>45</sup>. Quest'ultimo, incarnato dalla figura del monarca ereditario, era sottratto ai conflitti politici in quanto estraneo ai circuiti di legittimazione politico-rappresentativa. Inoltre, com'è stato notato, il potere neutro al quale pensava Constant era chiamato ad agire in una «prospettiva statica», in quanto garante della «naturale dinamicità» della società civile del XIX secolo; il monarca aveva il compito, secondo tale modello, di salvaguardare l'assetto economico-sociale esistente, «lasciando ogni iniziativa dinamica ai privati nella sfera

*Evoluzione e recenti interpretazioni*, Giappichelli, Torino 2010, spec. 27 ss.; O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli 2010; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, tomo I, *Aspetti storici, profili comparatistici, ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano 2011, spec. 113 ss., e tomo II, *Il concreto svolgimento costituzionale*, Giuffrè, Milano 2011; ID., *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Egea, Milano 2012; A. GIGLIOTTI, *op. cit.*, spec. 33 ss.; M. GORLANI, *Libertà di esternazione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano 2012.

<sup>42</sup> Ha particolarmente insistito sulla valenza simbolica del ruolo del Presidente come rappresentante dell'unità nazionale L. VENTURA, *Il rappresentante dell'unità nazionale*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 477 ss., il quale ha rilevato come, in assenza di quell'unità di cui l'organo dovrebbe farsi rappresentante, il ruolo dello stesso non può significare «appiattimento sulle posizioni della maggioranza né, come è del tutto ovvio, "fiancheggiamento" ad ogni costo di posizioni minoritarie, ma ricerca di quella unità offerta dalle prospettive aperte dalla Costituzione repubblicana» (487). Sul problema dell'unità dei valori costituzionali l'Autore è tornato successivamente in diversi luoghi: si veda, in particolare, ID., *Ordinamento e organizzazione del Governo*, in AA.VV., *Annuario 2001. Il Governo*, cit., 60 s.; ID., *Introduzione. Valori costituzionali ed unità nazionale*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Giappichelli, Torino 2010, 11 ss. e, *ivi*, ID., *La sovranità. Teorie filosofico-politiche*, spec. 53 ss.

<sup>43</sup> Corte cost., n. 1/2013, punto 8.3 cons. in dir.

<sup>44</sup> *Il Presidente della Repubblica: struttura garantistica o struttura governante?*, cit., 17 ss.

<sup>45</sup> Ritiene, invece, che la Corte si sia intesa rifare alla classica ricostruzione del «potere neutro» A. SPERTI, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 6.

del mercato»<sup>46</sup>. Le costituzioni democratiche vigenti, compresa la Carta repubblicana italiana del 1947, sono invece «*cariche di valori*», espressive di una serie di principi che, come si è detto, rappresentano le traduzioni giuridiche di opzioni etiche<sup>47</sup>; esse hanno carattere programmatico e prefigurano profonde trasformazioni del tessuto economico-sociale esistente. In tale contesto, il Capo dello Stato non è chiamato a svolgere una mera attività di riequilibrio istituzionale volta alla conservazione dell'ordine esistente, bensì a rivestire il ruolo di «garante dei valori costituzionali *nel processo dinamico della loro attuazione*»<sup>48</sup>. Una posizione che inevitabilmente finisce con il connotarsi politicamente, ma in un senso del tutto peculiare.

Nel suo ruolo di rappresentante dell'unità nazionale, il Presidente svolge, infatti, una funzione attiva, attraverso l'esercizio di una serie di poteri riconosciutigli dalla Costituzione. L'organo esercita, come già sosteneva Temistocle Martines, una «forza politica»<sup>49</sup>; e, tuttavia, non per questo assume le fattezze di un attore istituzionale partigiano: l'unica parte con la quale il Presidente può schierarsi è, infatti, quella della Costituzione<sup>50</sup>.

La prospettiva assiologica fatta propria nella sentenza in esame induce la Corte a valorizzare fortemente l'effettività delle funzioni presidenziali. La circostanza che queste ultime siano specificamente preposte alla garanzia di un equilibrato sviluppo del sistema istituzionale, tale da agevolare la piena attuazione dei principi costituzionali, rende estremamente importante assicurarne l'efficace esercizio. L'effettività delle funzioni presidenziali è, dunque, richiesta dall'ordinamento ed esige una particolare attenzione per il *contesto* entro il quale le funzioni medesime devono essere svolte: la consapevolezza dell'inestricabile connessione delle attività formali con quelle informali e la considerazione delle concrete modalità di svolgimento di tali attività e dei rischi di una loro indiscriminata pubblicizzazione scaturiscono, a ben vedere, da un'attenta osservazione del reale<sup>51</sup>.

Una visione realistica, imposta dall'esigenza, propria dello Stato costituzionale contemporaneo, di dare effettiva attuazione ai valori "sovrani"<sup>52</sup> che animano (o meglio: che dovrebbero animare) le dinamiche di sviluppo dell'ordinamento democratico impone di considerare tutti i fattori che rischiano concretamente di

<sup>46</sup> G. SILVESTRI, *Il presidente della Repubblica*, in ID., *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino 2009, 5 s.

<sup>47</sup> *Ivi*, 6.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Giuffrè, Milano 1957, ora in ID., *Opere*, I, *Teoria generale*, Giuffrè, Milano 2000, 195. Sull'attività di «garanzia attiva» della Costituzione e dell'unità nazionale svolta dal Capo dello Stato cfr. ora F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra «garanzia passiva» e «attivismo garantista»*, in AA.VV., *Il Presidente della Repubblica. Frammenti di un settennato*, cit., spec. 7 ss.

<sup>50</sup> T. MARTINES, *op. cit.*, 196.

<sup>51</sup> Per una ricostruzione della sent. n. 1/2013 diversa da quella qui proposta cfr. G.L. CONTI, *Democracy italian style (Ancora su Corte cost. 1/2013)*, in *Jusbox.net*, 20 gennaio 2013, secondo il quale la Corte avrebbe operato una sorta di "sacralizzazione" delle funzioni presidenziali e della stessa figura del Capo dello Stato.

<sup>52</sup> Cfr. G. SILVESTRI, *Lo Stato senza Principe. La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Giappichelli, Torino 2005.

compromettere l'efficacia dei poteri di impulso, di persuasione e di moderazione del Capo dello Stato; fattori di comune esperienza come il livello di imbarbarimento della dialettica politica, l'estrema disinvoltura con cui vengono sovente svolte le attività investigative e la facilità con cui sono divulgate dagli organi d'informazione circostanze coperte da vincoli di segretezza.

Il tribunale costituzionale ha, dunque, ricostruito i parametri di legittimità attingendo ai principi della democrazia ideale, ma ha poi risolto il conflitto con lo sguardo rivolto ai non confortanti scenari della democrazia reale<sup>53</sup>, nella consapevolezza che, per riconoscere effettiva dignità ai valori fondanti l'ordinamento, occorre misurare realisticamente le decisioni pubbliche volte ad attuarli.

---

<sup>53</sup> Sulla contrapposizione tra democrazia «ideale» e democrazia «reale» cfr., per tutti, R. DAHL, *Sulla democrazia* (1998), trad. it., Laterza, Roma-Bari 2006, il quale, dopo aver individuato cinque criteri che il governo di un'associazione dovrebbe onorare per poter qualificare l'associazione stessa come democratica (partecipazione effettiva, parità di voto, diritto all'informazione, controllo dell'ordine del giorno e universalità del suffragio) conclude che «nessuno stato ha mai realizzato un governo che soddisfacesse pienamente i criteri del processo democratico. Nessuno stato sembra aderirvi completamente. E tuttavia [...] questi criteri ci forniscono degli standard estremamente utili per valutare le possibilità e la realtà del governo democratico» (46).