

Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione

di Lorenza Carlassare

Relazione al Convegno "La Costituzione della Repubblica Italiana. Le radici, il cammino" - Bergamo, 28-29 ottobre 2005

1- *L'attuazione ritardata e le sue ragioni*

Una fedele attuazione della Costituzione esigerebbe il permanere della condivisione dei principi e valori su cui si fonda, della tensione ideale che ne ha sorretto la nascita; cosa difficile per l'evolversi inevitabile dei rapporti politici e sociali la cui dinamica altera la situazione originaria. Il tempo gioca un ruolo determinante; talora anche nel trascorrere di un periodo breve si generano trasformazioni profonde.

In Italia in ordine all'attuazione costituzionale si manifesta da subito una forte tendenza a ritardare e/o a ostacolare l'operatività della Carta.

Quali le ragioni di un simile atteggiamento? Il fatto, in primo luogo, che l'unità di intenti era venuta meno per la spinta, anche ma non solo, di eventi esterni ed interni; la tensione ideale era calata e, forse - come osserva Mortati - l'adesione ai principi nuovi non era in tutti veramente convinta. Non va dimenticata infatti la sua amara conclusione, a un trentennio dalla Costituente "gli ideali di rinnovamento che avevano alimentato le lotte della resistenza non riuscirono a mantenere la loro incandescente tensione e con essa l'unità delle forze che le si erano raccolte intorno"; così "la forza di rottura, potenzialmente contenuta nel testo costituzionale, non ha trovato energie sufficienti a metterla in opera"¹.

Difficile è, d'altronde, trovare altre risposte. Come sottolinea Livio Paladin², l'attuazione della Carta repubblicana si concentrò nel corso della seconda e della quinta legislatura (dal '53 al '58 e dal '68 al '72) "cioè - precisamente - in due fasi di accentuata instabilità delle istituzioni". L'inattuazione, dunque, non va imputata alla debolezza dell'apparato governante dal momento che fu più evidente proprio quando la forza del partito di maggioranza e la *leadership* degasperiana erano più sicure³.

2 - *Il disegno costituzionale da attuare: la Repubblica democratica come Stato di diritto, la forma di governo parlamentare*

¹) C. MORTATI *Istituzioni di diritto pubblico*, I. 1975, 93-95.

²) L.PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 74

³) Oltre a L. PALADIN, *ult.cit.*, per analoghe considerazioni S. GALEOTTI, *Il Presidente della Repubblica garante della Costituzione*, Milano, 1992, 218ss.

Parlando di attuazione, ovviamente, non ci si può fermare al piano normativo. Oltre alla completezza, conformità ai principi e adeguatezza della legislazione attuativa, conta l'*effettivo* adeguarsi del sistema al disegno nuovo; e dunque il concreto comportamento degli organi (costituzionali e non), il grado di regolarità della prassi, le norme non scritte.

Sul piano dei contenuti le novità della Carta costituzionale erano molteplici e profonde, un sostanziale capovolgimento rispetto al passato: molto, dunque, c'era da fare sul piano normativo per adeguare il sistema nell'impianto complessivo e nelle sue singole parti.

Fin dal primo articolo la cesura con l'ordinamento precedente appare vistosa. L'Italia è una 'Repubblica democratica'. Principio cardine è la *sovranità popolare*, che impone una visione nuova del rapporto fra il popolo, che è ora l'esclusivo 'sovrano', e lo Stato apparato che è soltanto lo 'strumento' attraverso il quale il popolo governa⁴. Da qui discende la posizione preminente del Parlamento "fulcro dell'organizzazione costituzionale"⁵.

Il rapporto fra le istituzioni governanti si ricolloca nello schema tipico dello Stato *costituzionale* spezzato dal fascismo; non più un Capo del Governo onnipotente con un Parlamento asservito e senza poteri, ma un Presidente del Consiglio dei Ministri che dirige e coordina la politica generale del governo deliberata collegialmente in armonia con l'indirizzo politico delle Camere, verso le quali - data la scelta, largamente condivisa, per il sistema *parlamentare* - il Consiglio intero è politicamente responsabile. Il legame costituito dal rapporto di fiducia tra Governo e maggioranza parlamentare che lo sorregge implica necessariamente la loro *omogeneità* politica escludendo ogni legame politico col Presidente della Repubblica. Quest'ultimo infatti, "regolatore ed equilibratore di tutti i poteri dello Stato" (Ruini), "impersona l'unità e la continuità nazionale... al di là delle fuggevoli maggioranze", è garante della Costituzione - anzi "supremo custode" (Tosato), ma *non governa*. Il potere di governo spetta infatti ai ministri che controfirmano gli atti presidenziali e ne sono responsabili (art. 89).

Il Presidente della Repubblica, dunque, com'è regola nei sistemi parlamentari, non è organo d'indirizzo politico, non rientra fra le istituzioni governanti ma è *istituzione di garanzia*⁶. Certamente la sua posizione è delicata e il suo ruolo difficile da definire: pur non essendo organo politico, si trova ad operare al centro del sistema politico, politici sono gli organi con i quali entra in rapporti, gli atti che emana incidono inevitabilmente su situazioni politiche. Ciò spiega le diverse interpretazioni della dottrina, talora propensa ad attribuire una qualche politicità al suo ruolo, e l'importanza del modo in cui i poteri presidenziali sono stati effettivamente esercitati⁷.

⁴) L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 271.

⁵) Come si legge nella Relazione di Meuccio Ruini all'Assemblea costituente.

⁶) Come sottolinea in particolare S. GALEOTTI, *IIPresidente della Repubblica*, cit. 239ss..

⁷) *Infra*, § 5.

La funzione di controllo del Capo dello Stato, importante perché *preventiva*, ha però soltanto effetti sospensivi: se permane la volontà dell'organo politico che lo ha deciso, l'atto non può non procedere nel suo corso. E' detto espressamente a proposito del controllo sugli atti legislativi: "Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione" (art. 74, comma 1). Tuttavia (art. 74, comma 2) "Se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata"; se il Presidente potesse bloccare l'atto parteciperebbe alla funzione legislativa, ossia alla formazione di una decisione politica.

Il suo intervento s'inquadra dunque nella funzione di controllo ed ha forte rilievo per l'alta autorità di chi lo esercita, il peso sull'opinione pubblica e il fatto di essere *preventivo*: unico ostacolo, se pur superabile, all'emanazione di un atto legislativo illegittimo. E', viceversa, successivo il controllo esercitato dalla *Corte costituzionale*, posta a presidio della rigidità della Costituzione per garantirne il rispetto da parte del legislatore e degli altri 'poteri' dello stato, ma produce affetti ben più radicali, potendo concludersi, se l'illegittimità è accertata, con l'annullamento dell'atto impugnato.

La rigidità della Carta costituzionale – modificabile solo con procedure diverse e aggravate rispetto al procedimento legislativo (art. 138) – costituisce il primo e fondamentale *limite* alla maggioranza politica che governa. Un limite che può essere reso effettivo dalle istituzioni di garanzia.

La nostra non è una democrazia maggioritaria ma *pluralista* fondata sulla sovranità popolare e, insieme, sui principi dello *Stato di diritto*. Proprio in questi principi sta la 'garanzia' di fondo. Sarebbe riduttivo, e porterebbe ad una visione distorta del sistema, fermarsi alla distinzione tra istituzioni di garanzia e istituzioni governanti senza inquadrarla nei principi del *costituzionalismo*. La divisione dei poteri, in primo luogo, che pone al vertice una pluralità di organi dotati di diversa funzione per creare bilanciamenti e *contrappesi* affinché nessuno sia in grado di promuovere forme più o meno larvate di assolutismo: "ogni potere deve controllare l'altro e tutta la forza del sistema risiede proprio in questo equilibrio" (sono le parole di Tosato in Assemblea Costituente). Infatti, come esiste un assolutismo monarchico, può esistere un "assolutismo democratico se tutti i poteri sono concentrati in un organo solo". Pertanto "non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione il pericolo di aprire l'adito a regimi autoritari". Era questa la preoccupazione di fondo dei Costituenti.

Per equilibrarsi e controllarsi a vicenda, i 'poteri' debbono essere reciprocamente *indipendenti*. In particolare devono esserlo gli organi di garanzia i quali, altrimenti, non potrebbero esercitare utilmente la loro funzione. Il discorso, oltre il Capo dello Stato e la Corte costituzionale, riguarda la Magistratura di cui tanto in questi tempi si discute.

Dell'indipendenza dei giudici (interna e esterna) e della loro funzione la Costituzione si occupa in varie articoli - art. 101, 2: "I giudici sono soggetti

soltanto alla legge” ;art. 107, 3 “si distinguono fra loro solo per diversità di funzione” e non per grado -; e non si limita a proclamarla (art. 104 “la magistratura è un ordine autonomo e *indipendente da ogni altro potere*”) ma si preoccupa di garantirla. Affinché l’indipendenza sia effettiva, la Costituzione (art. 105 e ss.), attribuisce in esclusiva ad un apposito organo presieduto dal Capo dello Stato, il Consiglio Superiore della Magistratura, il potere di assumere tutti i provvedimenti relativi alle persone dei giudici ad evitare influenze da parte del potere politico, in ispecie del Governo e del Ministro della giustizia.

Un disegno completo e coerente che per essere effettivo ha bisogno di *adeguata attuazione*. Si dovrà invece attendere fino al 1958 per la legge istitutiva del C.S.M., una legge, fra l’altro, equivoca e ben lontana dagli intenti dei Costituenti, rispetto ai quali segna un ritorno indietro e talora una smentita.

3.- *Il ritardo nell’emanazione delle leggi relative alle istituzioni governanti*

Già parlavo della lenta attuazione della Costituzione: per la prima fase della vita della Repubblica - fino al ’53 - com’è noto si parla addirittura di “ostruzionismo di maggioranza”⁸.

Il ritardo non si registra soltanto riguardo all’istituzione degli *organi di garanzia*, sebbene, sul piano *normativo* sia il più significativo e pesante. Anche riguardo alle istituzioni governanti non sono mancati ritardi gravi.

Nulla fu disposto, in particolare, sulla *presidenza del Consiglio* (nonostante lo imponesse l’art. 95 Cost.) con riflessi non lievi sul funzionamento futuro e sulla sostanza dei poteri di chi è alla guida del governo e sulla posizione dei singoli ministri. Si ricorse - non essendo più possibile utilizzare le norme fasciste- al vecchio decreto del 1901 (n.4669) che ebbe l’effetto di esaltare il principio della collegialità governativa, certamente voluto dai Costituenti, indebolendo però eccessivamente il Presidente del Consiglio cui si sottrassero indebitamente poteri. Si ritenne, ad esempio, da allora, che non gli fosse consentito proporre *la revoca* e la sostituzione dei ministri dissenzienti dall’indirizzo politico del Consiglio, rendendo meno agevole la vita dell’organo collegiale e il potere di direzione. Per avere una legge sulla disciplina dell’attività di Governo e l’organizzazione della Presidenza del Consiglio si dovette attendere il 1988 (l. n. 400). Con la grave conseguenza che nella fondamentale materia delle fonti governative – in particolare dei Regolamenti governativi e ministeriali - tutto rimase immutato. L’esercizio del potere regolamentare, in mancanza di una disciplina conforme ai principi nuovi, continuò in pratica a svolgersi come nel sistema precedente, finendo inoltre, attraverso una dottrina ormai condizionata dalla continuità della prassi, per influenzare la stessa legge n. 400 e le sue modifiche successive sicuramente in contrasto con i principi

⁸) V. per tutti L. PALADIN, *Per una storia*, cit. 97.

costituzionali: primo fra tutti la riserva di legge in materia di organizzazione, art. 95 e 97 Cost.⁹.

Significativa della distanza dall'originario spirito del Costituente e del generale 'ritorno indietro' è la vicenda relativa all'emanazione della normazione attuativa dell'art. 96 Cost. relativamente ai reati ministeriali. Benché si fosse alle soglie del centrosinistra (è del '60 la svolta, con il governo Fanfani votato con l'astensione dei socialisti), un chiaro intento di neutralizzazione del disposto costituzionale e un'esasperata logica difensiva animò la legge n. 20 del '62 (e il Regolamento parlamentare) sui procedimenti d'accusa contro i ministri e il Presidente della Repubblica. Legge eliminata attraverso varie vicende (compreso un referendum popolare) solo nel 1989 con la modifica dello stesso art. 96 Cost. che attribuì il giudizio sui reati ministeriali alla magistratura¹⁰.

Riguardo al Parlamento, se già nel maggio 1948 fu emanato un nuovo regolamento del Senato - che era trasformato profondamente rispetto al Senato del regno - la Camera si limitò a ritoccare il Regolamento anteriore già fatto proprio dall'Assemblea Costituente. E si dovette attendere il 1971 per avere norme nuove regolamentari e Presidenti delle Camere *super partes*.

4 – *Il ritardo nell'istituzione degli organi di garanzia e le sue conseguenze. Il contributo della Corte costituzionale all'attuazione della Costituzione.*

Quanto agli organi di garanzia, basta pensare che la Corte costituzionale ha iniziato a funzionare soltanto nel 1956 benché la legge attuativa fosse già in vigore dal 1953: di questa va ricordato, fra l'altro, il riconoscimento del potere presidenziale di *nomina* di cinque dei quindici *giudici costituzionali*. Dal testo della legge n. 87/1953 venne infatti eliminato, in Senato, il deprecabile emendamento introdotto dalla Camera che, richiedendo la *proposta* governativa per la nomina, spostava il potere sul piano della politica con grave pregiudizio per l'indipendenza dei giudici¹¹, vanificando l'equilibrio stabilito (cinque al Parlamento, cinque al Capo dello Stato, cinque alle supreme magistrature ordinaria e amministrativa). Quell'emendamento, fortunatamente respinto, è dimostrazione ulteriore delle resistenze alla corretta attuazione della Costituzione: spostando sul governo la nomina di ben cinque giudici, così assicurandone il legame con la maggioranza, si attenuava fortemente la "pericolosità" del nuovo organo di garanzia. Con la sua reiezione si conferma l'appartenenza sostanziale del potere di nomina al Capo dello Stato e si consolida la distinzione degli atti presidenziali in tre categorie, elaborata dalla dottrina¹².

⁹) L. CARLASSARE e P. VERONESI, *Regolamento*, in *Enc. dir.*, V° Aggiornamento, Milano, 2001, 775ss.

¹⁰) Lasciando alla Corte costituzionale solo il giudizio sui reati del Capo dello Stato.

¹¹) Si veda in proposito lo scritto di S. GALEOTTI, *Presidente della Repubblica e nomina dei giudici della Corte costituzionale*, del 1951, ora in *Il Presidente della Repubblica*, cit.

¹²) *Infra*, § 5.

La tardiva istituzione dell'organo di giustizia costituzionale ebbe conseguenze non lievi, in particolare sul piano dei diritti. L'attribuzione provvisoria alla magistratura del controllo diffuso di legittimità costituzionale, a parte alcune incertezze di vario tipo, portò alla pericolosa distinzione fra norme *precettive e programmatiche* che stentò tanto a dissolversi, nonostante la decisiva confutazione di Vezio Crisafulli¹³. Programmatiche, nel senso di non vincolanti per il legislatore (con la conseguenza che una legge in contrasto con le norme costituzionali non sarebbe stata illegittima né abrogata) furono considerate disposizioni fondamentali sui diritti e le libertà come l'art. 13 (libertà personale e divieto di arresti arbitrari), l'art. 16 e lo stesso art. 21 relativo alla libertà di manifestazione del pensiero, libertà che poi sarà definita dalla Corte costituzionale "pietra angolare" del sistema!

Se guardiamo all'effettività, forte e decisivo fu il contributo della Corte che già con la prima sentenza - n. 1/1956 – affermò la sua competenza a sindacare le leggi anteriori alla Costituzione senza con ciò escludere il potere dei giudici di dichiararle abrogate e rese effettivo il carattere *vincolante* delle norme costituzionali. Importante è pure l'affermazione della sua possibilità di accertare (sent. n. 9/1959) "se il testo che il Presidente della Camera nel suo messaggio di trasmissione attesta essere stato approvato, è effettivamente conforme al testo approvato dalla Camera". Possibilità di controllo sull'attività interna degli organi parlamentari che in anni successivi, pur dopo esitazioni e ambiguità, trovò conferme a proposito dell'insindacabilità dei membri delle Camere (sent. nn. 10 e 11/2000).

I giudici costituzionali, nel tempo, hanno rafforzato e ampliato i loro poteri anche costruendosi strumenti processuali nuovi, più raffinati e complessi delle pure sentenze di accoglimento e di rigetto. Strumenti e tecniche che hanno consentito (come del resto a Tribunali costituzionali di altri paesi) interventi creativi per mezzo dei quali la Corte ha fortemente concorso all'attuazione costituzionale. In particolare la tecnica delle 'sentenze additive' - nelle quali la disposizione è dichiarata illegittima nella parte in cui 'non prevede' la sua applicazione ad altri soggetti in situazioni analoghe - utilizzata al fine di eliminare discriminazioni in contrasto con il fondamentale principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), ha permesso significative aggiunte alla normativa esistente, orientandola nel senso voluto dalla Costituzione, anche senza interventi del legislatore.

Una grave omissione riguarda l'*ordinamento giudiziario* che a suo tempo non venne rifatto dalle fondamenta come sarebbe stato necessario ed è ancora in vigore fino a che non saranno emanati i decreti attuativi della legge delega proposta dal governo, rinviata alle Camere dal Capo dello Stato per le sue incostituzionalità e riapprovata dall'attuale maggioranza. Una legge

¹³) V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 27ss., 51ss.

pericolosa, certamente non in linea con i principi costituzionali: l'attuazione tanto tardiva non poteva che produrre frutti amari!

Non meno grave è il forte ritardo nell'istituzione del Consiglio Superiore della Magistratura. Soltanto nel 1958 fu emanata la legge istitutiva del CSM indispensabile a rendere effettiva l'indipendenza della Magistratura. Dopo i tentativi di alcuni parlamentari di destra di bloccarla invocando già allora una riforma della Costituzione (come si vede i progetti della maggioranza di 'oggi' non sono nuovi), la legge fu approvata, ma segnò un ritorno indietro rispetto all'impianto costituzionale: sminuito il ruolo dell'organo, falsata la composizione, compresse le attribuzioni¹⁴. Ma soprattutto palese era l'intento di mantenere l'influenza del Ministro della giustizia, attenuata poi da decisioni della Corte costituzionale che tuttavia lasciarono un'ambiguità che generò conflitti fra Ministro e CSM (in ordine ai decreti di nomina dei presidenti di Corte d'appello, ad esempio) ancora non completamente risolte. Questo rapido sguardo alle vicende dell'attuazione sul piano normativo ha mostrato che il ritardo, più pesante per gli organi di garanzia, riguarda anche le istituzioni governanti, pur non avendo nei due casi il medesimo significato. Per le strutture di garanzia è il timore degli organi politici nei loro confronti, la volontà di muoversi *indisturbati senza controlli e limiti* che porta a differirne l'istituzione e/o neutralizzarne la portata. Come del resto per il *referendum* - una *garanzia politica* affidata al controllo degli elettori - disciplinato soltanto all'inizio degli anni '70 e soltanto dietro la spinta di una ragione politica contingente: la speranza di servirsene per abrogare subito la legge introduttiva del divorzio!

Per il ritardo nella disciplina dell'attività di governo giocò piuttosto la volontà degli apparati di potere di non legarsi le mani e di profittare più a lungo possibile della situazione precedente, in verità assai poco limitante.

A ben guardare la ragione, in definitiva, è sempre la medesima!

5.- *Le istituzioni governanti e il Presidente della Repubblica: il funzionamento del sistema parlamentare*

Se si guarda a come il Capo dello Stato ha interpretato in concreto i suoi poteri in più di mezzo secolo di esperienza repubblicana, si può dire innanzitutto che, fin dall'inizio, ha esercitato in modo non solo formale la funzione di controllo (che, altrimenti, sarebbe un potere vuoto), seppure intervenendo con cautela e non di frequente.

Del resto, una sua partecipazione sostanziale agli atti che gli sono formalmente intestati - ad alcuni atti almeno - è stata considerata legittima e corrispondente a Costituzione. La dottrina (Guarino in primo luogo) ha subito distinto gli atti presidenziali - tutti eguali nella veste formale: firma del Presidente/controfirma ministeriale - in tre categorie a seconda dell'intensità della partecipazione dell'uno e dell'altro. Accanto agli atti decisi dal governo,

¹⁴) L. PALADIN, op. ult. cit., 195.

che costituiscono la regola, si individuano, come eccezione, atti presidenziali il cui contenuto è deciso dal solo Capo dello Stato nei casi in cui, per la loro natura, richiedano la posizione *imparziale* e non politica di chi li emana: la nomina dei cinque giudici costituzionali, in primo luogo, il rinvio delle leggi e gli altri atti di controllo. Una terza categoria di atti, definiti ‘complessi eguali’ perché richiedono la volontà concorde di entrambi (Presidente e Governo), ha come esempio lo scioglimento anticipato delle Camere¹⁵. Anche qui la prassi, nonostante alcuni orientamenti dottrinali favorevoli a considerarlo un atto esclusivamente presidenziale, ne ha confermato la natura ‘duale’: ossia la partecipazione sostanziale del Capo dello Stato e l'accordo col governo¹⁶.

Valutando complessivamente l'effettivo funzionamento della forma di governo parlamentare, già nel periodo degasperiano si nota l'emergere della figura del Presidente della Repubblica. Giustamente Leopoldo Elia nega carattere ‘notarile’ alla presidenza Einaudi in particolare nella formazione del governo (cui, del resto, era saldamente legato) e nel potere di rinvio delle leggi, anche se è con Gronchi, per l'interpretazione che diede dei suoi compiti, che la crescente influenza del Capo dello Stato diviene particolarmente evidente. Le sue dichiarazioni hanno avuto un peso politico e, nella labilità delle maggioranze, Gronchi intese svolgere un ruolo *attivo* collaborando alla formazione del Governo; anche se – osserva Paladin – gli scontri dell'inizio estate '60 “hanno segnato l'esaurimento delle mire ambiziose del Presidente della Repubblica”¹⁷. Neppure riuscì il suo tentativo di arginare le *crisi extraparlamentari* che dal 1957 si manifestarono con frequenza e la dottrina ritenne inevitabili e non vietate (come si dimostrò, nel febbraio '59, in occasione delle dimissioni del governo Fanfani). Fino a tempi recenti¹⁸, invero, benché si siano succeduti numerosi governi di durata breve, nessuno di essi cadde mai nel modo previsto in Costituzione, cioè in seguito ad un voto di sfiducia. La situazione del sistema politico – che gioca un ruolo determinante nel funzionamento dei meccanismi costituzionali – non era tale da consentirne l'uso. La costante presenza di un blocco di centro, ruotante intorno ad un perno fisso (la D.C.), che isolava a destra e a sinistra due ali estreme i cui voti non avrebbero mai potuto sommarsi per raggiungere la maggioranza necessaria a far cadere il Governo, rendeva impraticabile la crisi parlamentare.

¹⁵) Rinvio a L. CARLASSARE, Art. 88, in *Commentario della Costituzione a cura di Branca*, Bologna-Roma, 1983, 1ss.

¹⁶) Un'accentuazione del ‘peso’ del Presidente è stata rilevata non riguardo alla decisione di sciogliere, ma a quella di non sciogliere, in particolare durante la presidenza Scalfaro dopo la caduta del primo governo Berlusconi. La situazione politica, del tutto particolare, fece effettivamente ricadere sul Presidente più pesanti responsabilità.

¹⁷) Nella vicenda del governo Tambroni.

¹⁸) Il primo caso è la caduta del governo Prodi, al quale è stata negata la fiducia per un solo voto: sulla complessa vicenda rinvio a considerazioni già svolte (L. CARLASSARE, *Il ruolo del Capo dello Stato nella gestione delle crisi di governo*, in *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, a cura di L. VENTURA, Torino, 2000, 144ss.

Della presidenza Gronchi, comunque, va ricordata in particolare la forte *spinta all'attuazione* della Costituzione, nella quale pure egli svolse un ruolo attivo; in quel settennato si sbloccò finalmente anche il processo formativo della Corte costituzionale, la quale pure, esercitando la sua funzione di controllo della costituzionalità delle leggi, concorse in modo essenziale all'attuazione costituzionale¹⁹.

Nel tempo la figura e il ruolo del Capo dello Stato si sono certamente rafforzati. Non fa mai un organo con poteri solo formali, ma *mai* riuscì ad assumere decisioni politiche autonome. Anche nella prassi, al di là di alcuni episodi di forzatura della Costituzione – certamente isolati e quasi tutti collocati nell'originale presidenza Cossiga - si può concludere che la Presidenza svolse costantemente il ruolo di *garanzia* che i Costituenti avevano disegnato, con più o meno vigore ed efficacia a seconda della personalità di chi ricopriva la carica. Non sempre tuttavia gli atteggiamenti esteriori corrisposero a un effettiva sostanza. Einaudi, riservato com'era, giocò un ruolo decisivo in momenti chiave. Pertini, all'opposto, assai visibile, comunicativo e presente, pur assumendo iniziative nuove e interessanti, non riuscì ad esercitare nella sostanza influenza decisiva. Fu più questione d'immagine che di potere, benché, indiscutibilmente, elementi di politicizzazione finissero per colorare la Presidenza, i cui interventi, come già si diceva, per la natura dei soggetti cui si dirigono e la materia su cui incidono, inevitabilmente assumono riflessi politici.

Nel valutare il funzionamento della forma di governo parlamentare non si possono trascurare le peculiarità del nostro sistema politico che influì fortemente anche sugli spazi del potere presidenziale. Se, per lungo tempo, un partito in posizione egemone, al centro del sistema rendeva impossibile l'alternanza di governo, neutralizzando di fatto l'operatività dello strumento previsto per attivare la responsabilità politica del governo - la mozione di sfiducia -, le crisi tuttavia erano frequenti. E se gli spostamenti sostanziali, da un governo all'altro, erano spesso poco rilevanti, alcuni passaggi hanno viceversa rappresentato svolte politiche significative²⁰. Con l'indebolirsi della D.C. e il crescere delle pretese degli alleati, in particolare dei socialisti, la situazione, che prima aveva un suo movimento che consentiva qualche variazione in rapporto all'evoluzione delle situazioni politiche, divenne immobile²¹.

¹⁹) *Supra*, § 4.

²⁰) Per le diverse 'fasi' del sistema parlamentare italiano si vedano in particolare, P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*; S. LABRIOLA, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del parlamento dall'unità nazionale ai governi Craxi*; M.LUCIANI, *Il Parlamento negli anni novanta*, in *Storia d'Italia*, Annali, vol.17, *Il Parlamento*, a cura di L.VIOLANTE, Torino (Einaudi) ,2001, rispettivamente alle pagine 357ss.; 385ss.; 419ss.

²¹) Basta pensare al periodo dei governi Craxi e al famoso 'patto della staffetta', in cui l'unica variante tra un governo e l'altro era l'alternarsi di esponenti dei due partiti (D,C, e PSI) alla presidenza del Consiglio: su ciò A.D'ANDREA, *Il patto della "staffetta" ed il dibattito in Parlamento sul II Governo Craxi* e E. BALBONI, *Conflitti politici e nodi istituzionali nella crisi*, ivi, 207ss, in *La difficile*

Il vuoto di potere politico creatosi dopo il crollo del sistema partitico in seguito a ‘tangentopoli’, alla delegittimazione dei partiti, ai referendum e infine alla riforma elettorale, ha esposto in modo inconsueto il Capo dello Stato, gravandolo nella prima fase della c.d. transizione di scelte spettanti ad altri soggetti, in quel momento assenti. Nella formazione del governo in particolare egli assunse (almeno in apparenza) un ruolo decisivo, tanto che si parlò, impropriamente, di ‘governi del Presidente’ benché si trattasse piuttosto di governi “a forte componente tecnica”²² e non certo espressione di un indirizzo politico presidenziale. Come disse Giuliano Amato²³, “la transizione inventò una soluzione, fondata su quell’allargamento di ruolo del Capo dello Stato che avviene in tutti i sistemi parlamentari nelle fasi di debolezza politica”. Allargamento che poi rientra.

In quest’ultima fase, infatti, lo stabilizzarsi di una sorta di bipolarismo, per quanto anomalo e frammentato, ha modificato di nuovo profondamente il contenuto dei poteri presidenziali. Ridotti nella sostanza quelli più legati alla sfera politica - formazione del governo, scioglimento delle Camere - il Capo dello Stato si è sicuramente rafforzato come *istituzione di garanzia*.

6.- *I rapporti fra istituzioni di garanzia e istituzioni governanti nella prassi repubblicana*

Se guardiamo ai rapporti fra istituzioni di garanzia e istituzioni governanti, si può rilevare come, sin dall’inizio, quando la Corte costituzionale non era ancora in funzione, il Capo dello Stato abbia esercitato effettivi poteri di controllo: Einaudi, pur fortemente legato al governo, fin dal 1949 iniziò a rinviare leggi in contrasto con la Costituzione, adducendo la violazione dell’art. 81 - l’obbligo di indicare la copertura delle spese - un motivo tecnico e dunque ‘neutrale’. Il timore di schierarsi con l’una o l’altra parte quando maggioranza e opposizione erano in forte contrasto, lo tratteneva. In particolare Einaudi non aderì alla richiesta di rinviare la legge elettorale del 1953 (la c.d. ‘legge truffa’), benché viziata nello stesso procedimento di approvazione (la rissa in Aula impedì persino il corretto computo dei voti) per non schierarsi – si disse - con l’opposizione, fortemente contraria al premio di maggioranza, distorsivo dei risultati elettorali. Ma la neutralità – o meglio la sua apparenza - non è possibile nel caso del rinvio di una legge. Inevitabilmente il Presidente *sembra* schierarsi: con l’opposizione se rinvia, con la maggioranza se promulga! E’ solo nella fondatezza e serietà delle

alternanza, a cura di BALBONI, D’ADDABBO, D’ANDREA, GUIGLIA, Milano 1988, 3ss., e la *Presentazione* di V. ONIDA, *ivi*, VII ss.

²²) Ciò vale in particolare per il governo Ciampi: C. MAINARDIS, *Il ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo: la prassi della presidenza Scalfaro*, in *Giur. Cost.* 1997, 2822 ss.

²³) G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. Cost.*, 1994, 362. Del resto anche rispetto al governo Spadolini si parlò di Pertini ‘presidenzialista’: ma era solo una “situazione difficile” nella quale il Capo dello Stato “si è dovuto accollare il duro compito di una supplenza” avendo la classe politica abdicato alla sua funzione di “proposta politica”: P. ARMAROLI, *La doppia fiducia*, in *Quad. cost.*, 1981, 590.

motivazioni del rinvio la dimostrazione della sua posizione *super partes* di garante della Costituzione.

Ben diversa è la prassi della presidenza Ciampi, durante la quale il potere di rinvio, ormai saldamente consolidato, è stato esercitato con fermezza pur con la cautela necessaria a non aprire conflitti con le istituzioni governanti. I casi seppure non numerosi, sono stati di grandissimo rilievo; la presidenza come istituzione di garanzia, si è rivelata essenziale (basta pensare alla legge Gasparri sul sistema radiotelevisivo e alla legge sull'ordinamento giudiziario).

Quanto alla Magistratura, non vi è dubbio che abbia svolto i suoi compiti senza particolari riguardi per i soggetti investiti di potere, dimostrando nella sua maggioranza (ma con alcune assai gravi eccezioni) una notevole indipendenza.

Altrettanto vale per la Corte costituzionale cui principalmente si deve l'eliminazione dal sistema di norme dell'ordinamento fascista che il legislatore non si era curato di sostituire, ma anche di non poche leggi prodotte dagli organi del sistema repubblicano.

La scelta dell'Assemblea Costituente di affidare il controllo di costituzionalità delle leggi ad un'unica Corte appositamente creata, insieme alla scelta del giudizio incidentale (attivabile da un giudice, nel corso di un giudizio, contro una legge che egli dovrebbe applicare), non ha sottratto ai giudici comuni ogni ruolo nell'adeguamento del sistema normativo alla Costituzione. La Corte stessa sollecita anzi la loro collaborazione, non soltanto nel momento introduttivo del giudizio con la formulazione dell'ordinanza di rimessione. In modo crescente essa ormai li costringe (pena l'*inammissibilità* della questione proposta) a cercare un'*interpretazione conforme* a Costituzione per la legge da applicare, evitando di ricorrere al giudizio di costituzionalità.

Anche nell'altra sua funzione, quella di risolvere i conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, la Corte ha svolto un ruolo essenziale al ripristino della sfera costituzionalmente assegnata a ciascuno e al rispetto dei limiti, ampliando senza eccessivi formalismi il numero di organi legittimati al giudizio in modo da risolvere il maggior numero di controversie possibili. Se non sono mancate esitazioni e cautele che hanno lasciato sopravvivere qualche ambiguità, è certo che molti chiarimenti sono venuti in ordine ai rispettivi confini: attendiamo ora, ad esempio, la risposta alla rivendicazione del Presidente della Repubblica del potere di grazia, contro la convinzione del ministro della Giustizia di potersi opporre alla decisione negando la firma all'atto presidenziale.

L'atteggiamento della Corte nei confronti degli organi politici è stato nel complesso indipendente: leggi significative, volute dalla maggioranza di governo sono state annullate senza, tuttavia, provocare contrasti eccessivi. La scelta dei Costituenti in ordine alla composizione dell'organo ha prodotto soddisfacenti risultati: la componente politica è risultata composta

grazie alla elevata maggioranza richiesta per l'elezione da parte del Parlamento in seduta comune che ha costretto a una soluzione concordata fra i gruppi, impedendo alla maggioranza di eleggerli tutti da sola. E dunque, i giudici eletti dal Parlamento, insieme ai cinque membri eletti dalle supreme magistrature - estranei al circuito politico -, e ai cinque nominati da un Capo dello Stato *super partes*, dovrebbero garantire competenza e imparzialità, o, almeno, varietà di orientamenti.

La prassi non ha smentito gli intenti: anche le scelte presidenziali si sono rivelate nel complesso buone.

7.- *La legge che 'riforma' o meglio 'soverte la Costituzione del 1947 ne arresta il cammino? La risposta al popolo sovrano.*

L'attuazione è stata un processo lento e non ancora concluso ed ora rischia di venire interrotta dall'approvazione di una riforma che, lungi dal porsi come un miglioramento della Carta esistente, addirittura la soverte. Basta dire che al sistema dei *limiti e freni*, agli equilibri dello Stato di diritto, si sostituisce l'idea "dell'uomo solo al comando" che non trova ostacoli neppure nella maggioranza parlamentare di cui è il *dominus* assoluto. E che, inoltre, viene alterata la fisionomia della stessa Corte costituzionale rompendone l'equilibrata composizione con la preminenza numerica della componente politica. Sette su quindici sono i giuridici di derivazione parlamentare (quasi la metà e, dunque in grado di costituire, praticamente da soli, la maggioranza necessaria per la decisione), contro i quattro di nomina presidenziale e i quattro eletti dalle supreme magistrature. Non è una legge di revisione costituzionale, insomma, quella che sta per essere definitivamente approvata, ma la sostituzione di una costituzione democratica, liberale, dalla forte connotazione sociale, con una Costituzione d'impronta *autoritaria*. Il timore forte che pervade l'intera costruzione dei Costituenti²⁴ sta dunque per prendere corpo?

Non è detto.

Nel tempo, invero, come ben testimoniano le mobilitazioni imponenti a difesa dei contenuti forti della Carta repubblicana, dei principi e valori costituzionali, sempre meno sentiti dalla classe politica, si è impadronito il popolo che li ha fatti propri e li difende. E certamente fermerà ora la legge 'sovversiva' con il suo "no" nel referendum previsto dall'art. 138.

Allora, forse, dopo il pericolo corso, con la rinnovata coscienza del suo valore, verrà anche il momento della piena attuazione della Carta costituzionale in cui malgrado tutto Mortati ancora sperava, come dimostra il suo chiedersi - dopo quelle sconfortate conclusioni²⁵ - se "l'energia propulsiva latente nei 'principi fondamentali'...non offra ancora il terreno

²⁴) *Supra*, §2.

²⁵) *Supra*, §1.

propizio alla ricostituzione dell'unità delle forze di rinnovamento". Io lo spero: ho sempre creduto nella forza dei valori negati.