

Il Garante sopra le parti

di Piero Alberto Capotosti

Qual è il ruolo del presidente della Repubblica in Italia? A stare alle ricorrenti polemiche su questo tema, la domanda forse non è tanto banale, proprio perché frequente è la tentazione di tanti di «tirare il Presidente per la giacca» - come si dice nel colorito, ma un po' irriverente, gergo politico-giornalistico - per portarlo dalla propria parte. Ma tutti quelli che praticano questo strano gioco forse non conoscono bene il ruolo del presidente, che in qualche modo assimilano a quello di un «arbitro» di una sorta di partita politica.

E' proprio in questa presunta veste di arbitro gli rivolgono critiche e censure, quasi sempre prive di qualsiasi fondamento.

Il compito principale ed essenziale che la Costituzione assegna al Presidente non è infatti quello di «arbitro», ma piuttosto quello di rappresentante e garante della «unità nazionale» e proprio per questo gli attribuisce una serie di funzioni assai importanti, ma che sono, per così dire, strumentali al conseguimento di quello scopo. La rappresentanza e la garanzia dell'unità della nazione sono un compito delicatissimo, perché impone al Presidente, nell'esercizio delle sue funzioni, un costante collegamento con le radici profonde del nostro popolo e la ricerca continua degli elementi che uniscono cittadini ed istituzioni, anziché dividerli. Questo compito è tanto più difficile, quanto più si manifestano nel nostro Paese tendenze verso forme di democrazia «conflittuale», le quali peraltro sempre più si allontanano dall'originario modello costituzionale di collaborazione e cooperazione tra i Poteri della Stato.

E' in questo quadro che vanno quindi letti i continui richiami del presidente Napolitano alla necessità che tutta la complessiva attività dello Stato si ispiri proprio al criterio della moderazione e della collaborazione. Egli, in prima persona, segue costantemente, nell'esercizio dei suoi poteri, il metodo di «convincere», piuttosto che di «imporre» le proprie decisioni, appunto nel tentativo di superare i conflitti con la ricerca delle ragioni dell'unità. Questo in realtà è il fondamento vero di quella che comunemente viene definita la «moral suasion» presidenziale, ma che talvolta viene erroneamente scambiata per una forma di arrendevolezza.

Ma non è così. Il nostro capo dello Stato infatti non opera nell'ambito di un sistema presidenziale, ma opera in un sistema parlamentare, la cui regola di fondo è quella per cui gli atti del Presidente per essere validi hanno bisogno del consenso ministeriale, salvo alcuni, pochi, che sono di sua esclusiva competenza. Tra questi, si colloca il possibile rinvio della legge al Parlamento prima della sua promulgazione: proprio a questo riguardo si richiede spesso, con espressioni anche polemiche, l'intervento del capo dello Stato, in funzione di «arbitro» capace di opporsi alle asserite ingiustizie di una legge già approvata dalle Camere.

Senonché, il rinvio della legge è un atto presidenziale estremamente delicato perché può configurarsi come una sorta di contrapposizione tra il capo dello Stato e la maggioranza parlamentare in ordine a scelte legislative, che in quanto tali sono necessariamente politiche. Ed appunto per sfuggire a possibili accuse i vari Presidenti della Repubblica fanno un uso molto parco di questo potere, limitandolo espressamente a quei soli casi in cui la legge da promulgare contenga norme viziate da evidenti ragioni di incostituzionalità o anche di grave inopportunità. Per di più, il rinvio presidenziale non ha un effetto di «veto» sull'entrata in vigore della legge, ma

solo un effetto sospensivo, che può però riguardare anche norme per nulla censurabili, ma invece auspicabili. Infine e soprattutto, il rinvio alle Camere può essere del tutto vanificato qualora la maggioranza parlamentare decida di riapprovare la stessa legge, respingendo così i rilievi presidenziali.

Se le cose stanno così, allora, anziché pretendere che il capo dello Stato introduca, contrariamente alla sua funzione di garanzia dell'unità nazionale e per di più spesso inutilmente, elementi in qualche modo di conflittualità nell'ambito del sistema politico-istituzionale, non sarebbe forse la pena di cercare altre strade per ottenere risultati proficui per il Paese? E' qui che si apre il vasto campo della «moral suasion» presidenziale, cioè di quella moderazione e di quell'equilibrio istituzionali, che possono esprimersi nelle forme più vane, anche attraverso moniti valevoli per il futuro, come nel caso in cui, ad esempio, il Presidente della Repubblica, pur promulgando una legge, contestualmente manifesta alle Camere o anche al Governo tutte le perplessità relative.

In definitiva il Presidente della Repubblica, rappresentando l'unità della nazione, è chiamato a garantire nelle forme più opportune la corretta attuazione dei fini espressi direttamente dalla Costituzione.