

Il capo dello stato nel futuro Tra presidenzialismi inesistenti e persistenti ambiguità

di Augusto Barbera e Stefano Ceccanti

1. Il nodo non sciolto della Presidenza della Repubblica.

La figura del capo dello Stato potrebbe essere ancora contraddistinta da una notevole incertezza e quindi da un'elasticità molto marcata.

Del passato si occupa Carlo Fusaro: ci limitiamo dal canto nostro a segnalare che le caratteristiche che hanno contrassegnato in Italia la figura del Capo dello Stato (anche di quello monarchico) non hanno mai abbandonato ambiguità e tentazione dualiste: neanche le ipotesi di riforma che sono arrivate più vicine al traguardo, i futuri che non ci sono stati e che a breve non crediamo che ci siano, cioè i futuri del Capo dello Stato in un impianto costituzionale diverso da quello del 1948. Ci riferiamo concretamente al Capo dello Stato nel progetto semi-presidenziale della bicamerale D'Alema e in quello della riforma della Casa della Libertà che sarà sottoposta a referendum.

2. Il futuro che non c'è stato: il semi-presidenzialismo del testo Salvi

Nella Commissione Bicamerale D'Alema il relatore Cesare Salvi aveva, com'è noto, predisposto due testi alternativi, uno sul Premierato (testo A) e l'altro sul semi-presidenzialismo (testo B). Già questo era un fatto emblematico: da tempo, rispetto alla crisi del tradizionale sistema dei partiti e alla conseguente espansione del ruolo presidenziale, si erano confrontate due ipotesi. La prima era quella avviata coi referendum elettorali e con le nuove forme di governo a livello infrastatale: far scorrere per intero l'indirizzo politico sul continuum corpo elettorale-maggioranza parlamentare-Governo-Premier, con un Capo dello Stato ricondotto a una funzione notarile, simile a quella descritta da Francesco Clementi per le altre figure analoghe negli altri paesi, indipendentemente dal fatto che si tratti di monarchi, Presidenti eletti in modo diretto o indiretto, Presidente francese escluso.

Il testo Salvi sul Premierato, una delle elaborazioni più precise di questi anni, che comprendeva anche le elezioni primarie per il Premier, vincolava la nomina presidenziale del Governo ai risultati elettorali, dava al Premier il potere di ricorso anticipato alle urne, bloccabile solo preventivamente da una mozione costruttiva, sulla base del modello spagnolo. Il Presidente perdeva quindi poteri sostanziali sullo scioglimento (a favore del Premier) e sulla nomina del Governo (a favore del corpo elettorale o di una maggioranza alternativa in Parlamento), acquisendo in cambio poteri più marcati di garanzia, come le nomine delle autorità indipendenti, esentate da controfirma, le nomine alla Corte costituzionale, il rinvio di leggi e regolamenti e i messaggi al Parlamento. In sintesi, quindi, il Capo dello Stato nel testo Salvi sul Premierato sarebbe ritornato un notaio, come era accaduto nella prima fase della Repubblica; la differenza era che allora ciò era accaduto dentro una democrazia tutta "mediata" dai partiti, le cui intese erano state recepite dal Presidente; in futuro ciò sarebbe accaduto in modo "immediato" grazie al nuovo ruolo decisionale del corpo elettorale. Da notaio dei partiti a notaio degli elettori.

In alternativa a questo filone, coloro che ritenevano difficile o inopportuno giungere a un assetto compiutamente bipolare preferivano una soluzione semi-presidenziale. Dando per scontato un quadro irriducibilmente complesso del sistema dei partiti, ritenevano preferibile la

stampella esterna di un Presidente della Repubblica puntellato dall'elezione diretta, sanando lo scarto tra i poteri di supplenza esercitati di fatto durante la Presidenza Scalfaro e la legittimazione solo indiretta. Da qui il testo Salvi sul semi-presidenzialismo, quello che prevalse in Commissione e che, più che rifarsi alla Francia o al Portogallo o all'Austria, razionalizzava le ambiguità emerse in quegli stessi anni in Italia.

In origine il testo era più spiccatamente "francese", prevedendo tra l'altro per il Capo dello Stato la presidenza del consiglio dei ministri e un potere di scioglimento libero analogo al caso francese (unica eccezione un divieto di scioglimento nel primo biennio di vita del Parlamento – e non solo nel primo anno come in Francia - nel caso in cui il Parlamento fosse stato eletto dopo il presidente).

Sin da subito, però, era stato chiarito ufficialmente che il testo avrebbe dovuto essere corretto per tenere conto delle istanze dei soccombenti. Il "vero" testo non fu quindi quello votato in Commissione il 4 giugno 1997, ma quello derivante dall'accordo complessivo (comprensivo di un sistema elettorale con premio di maggioranza a doppio turno di coalizione) stabilito a casa di Gianni Letta il successivo 18 giugno, formalizzato poco dopo e rimasto tale per un anno, fino alla sospensione sine die della Bicamerale (il famigerato "patto della crostata"). Dalla presidenza del Consiglio dei ministri si slittava alla presidenza di un "Consiglio supremo per la politica estera e la difesa", con un'incerta ripartizione di tale ambito rispetto al Primo Ministro e al Consiglio dei Ministri, con vincoli pressoché insuperabili allo scioglimento discrezionale, con un'unica eccezione, quella successiva alle dimissioni obbligatorie del Governo di fronte al Presidente neo-eletto. Una significativa finestra di opportunità aperta per allineare la maggioranza parlamentare su quella presidenziale e che invece non si sarebbe potuta riaprire dopo, di fronte a governi litigiosi che non fossero entrati esplicitamente in crisi.

Questa linea alternativa dava quindi per scontata una necessaria ambiguità del ruolo del Capo dello Stato, un garante così forte da trasformarsi spesso in co-governante, come durante la Presidenza Scalfaro, anzi dava quasi per fisiologica e permanente tale ambiguità e pertanto voleva bilanciarla con l'elezione diretta, che sola poteva giustificarla sul lungo termine.

Questo futuro, per fortuna, non c'è stato. Non sarebbe stato un esito anti-democratico ma comunque sarebbe stato meno felice di un Premierato equilibrato, il più coerente con la transizione e con il tradizionale assetto della forma di governo parlamentare. Se proprio bisognava importare qualcosa dalla Francia, meglio sarebbe stato mutuare il sistema elettorale, ben conciliabile anche con un modello di Premierato. Anzi, prestandosi a strutturare meglio il nostro bipolarismo, nel nostro caso sarebbe stato più coerente col Premierato perché avrebbe reso stabilmente meno utile la stampella presidenziale (oltre a contenere la rendita di coalizione delle formazioni politiche estreme).

3. Il futuro che non ci dovrebbe essere: il Capo dello Stato della riforma della Cdl.

Per la figura del capo dello Stato nel progetto della Cdl si è per lo più parlato di un totale ridimensionamento del ruolo fino all'insignificanza a favore del Premier. Questa lettura non ci convince. Se effettivamente i poteri del Capo dello Stato in ordine alla nomina del Premier e in ordine allo scioglimento venissero compressi a vantaggio, rispettivamente, del corpo elettorale (cui sostanzialmente si trasferirebbe la designazione del Premier) e a vantaggio del Premier (che con la proposta di scioglimento assumerebbe una responsabilità nei confronti degli elettori) sarebbe una giusta direzione di marcia, coerente con i modelli più avanzati di governo parlamentare.

Il mix tra potere di nomina dei Governi e automatismi sullo scioglimento comprime in modo sbagliato il Presidente, ma non perché si affermi un vincolo rispetto alle scelte degli

elettori, che sarebbe una cosa positiva, quanto piuttosto per le modalità rigide con cui viene sancito. Rinunciare a un minimo di discrezionalità interpretativa del Presidente, cui dovrebbe spettare il compito di valutare la continuità effettiva della maggioranza, per stabilire invece un criterio meccanico basato sulla perfetta identità personale dei deputati che inizialmente concedono la fiducia e poi la mantengano per tutta la legislatura approvando mozioni di fiducia o respingendo mozioni di sfiducia significa trasferire un enorme potere di condizionamento alle "minoranze interne alla maggioranza". La perfetta identità - facciamo un calcolo secondo il "porcellum" - di 316 deputati rispetto ai 346 iniziali che hanno dato la fiducia, invece di favorire stabilità mista a efficienza, dà a ciascun micro-gruppo di 30 deputati il potere di minacciare lo scioglimento, imponendosi al Capo dello Stato e anche al Premier. Il Capo dello Stato - sottolineiamo questo punto - è in realtà depotenziato rispetto ai segretari dei partiti della maggioranza più che rispetto al Premier. Il resto dei suoi poteri, previsti dall'art. 87, segna una continuità pressoché totale con la Costituzione vigente, tranne l'aggiunta ragionevole della nomina dei presidenti delle autorità indipendenti e del Vicepresidente del Consiglio superiore della Magistratura (oltre che della poco significativa nomina del Presidente del Cnel) e la sottrazione meno ragionevole dell'autorizzazione della presentazione dei disegni di legge governativi alle Camere. Una sottrazione di rilievo secondario giacché aggirabile con la presentazione di progetti di legge da parte dei parlamentari della maggioranza.

Ma le ambiguità si riproducono in altro modo, giacché ciò che si perde con le rigidità del mix nomina del governo-scioglimento a favore dei segretari dei partiti di maggioranza si recupera poi nel ruolo di decisione politica nei conflitti tra Governo e Senato. Quando infatti questa anomala Camera alta, eletta in periodi diversi e quindi con una maggioranza potenzialmente opposta, vuole imporre un indirizzo nelle importantissime materie concorrenti fra Stato e Regioni divaricante rispetto agli indirizzi di governo, il Presidente è chiamato a decidere con una valutazione squisitamente politica se le opposte decisioni che vuole il Governo siano o no "essenziali per l'attuazione del suo programma". Un Presidente "amico" costituirebbe la tutela del Governo contro un Senato recalcitrante, mentre un Presidente avverso che giocasse di sponda col Senato potrebbe determinare una solenne smentita del Governo. Un meccanismo analogo a quello che nella Terza Repubblica francese consentiva al Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera col consenso del Senato per rinviare di fronte agli elettori una maggioranza parlamentare sgradita .

E' noto l'esito a cui condusse la prima applicazione di quel potere: il maresciallo Mac Mahon, che sciolse nel 1877 col consenso del Senato, si vide tornare una maggioranza opposta alla Camera e fu costretto prima a sottomettersi e poi a dimettersi. Non si vede come un Governo smentito dal Presidente sulla necessità per il proprio programma di alcuni provvedimenti legislativi potrebbe fare a meno di condurre la Camera ad uno scioglimento anticipato che a quel punto sarebbe anche un verdetto sul Presidente. Questo "rischio 1877" sarebbe talmente distruttivo che forse il Governo si rassegnerebbe alla via più semplice, già prefigurata, di allargare i cordoni della borsa nei confronti del Senato, con esiti complessivi non meno pesanti, anche se meno visibili sul breve termine.

Sarà pertanto un bene se anche questo futuro ci sarà risparmiato grazie al successo dei No nel referendum, che sarebbe più produttivo se il Comitato Scalfaro invece di agitare una insistente e poco esistente "dittatura del Premier" mettesse in luce i rischi che sulla stabilità dei governi possono venire dall'azione congiunta delle "minoranze interne alla maggioranza" e da un comportamento non responsabile del Capo dello Stato.

4. Ma anche lo status quo ha i suoi problemi

Che questi futuri di Capi di Stato in sistemi costituzionali nuovi non si siano realizzati o non si realizzino non può essere però solo motivo di soddisfazione se nel frattempo non si rimuovono in modo almeno indiretto le cause che spesso impongono interventi presidenziali di supplenza. Le nuove leggi elettorali, che per un verso formalizzano le coalizioni e i loro capi, ma che nel contempo riducono l'ampiezza quantitativa delle maggioranze parlamentari e la loro forza qualitativa (ogni eletto è presentato solo dal proprio partito e prende i voti solo di quel partito in competizione soprattutto coi partiti alleati), aggravano i problemi e rischiano quindi di esporre di nuovo i Presidenti non già a un ruolo prestigioso di unità al di sopra dei conflitti, ma dentro la mischia dei litigi nelle coalizioni e tra le coalizioni.

Basti pensare a eventuali crisi in corso di legislatura di maggioranze parlamentari che abbiano ricevuto un premio in seggi come incentivo per governare insieme. Che cosa si dovrebbe fare nell'interpretare i poteri di nomina e di scioglimento? Probabilmente un Capo dello Stato non potrebbe ignorare che il diverso peso dei gruppi in Parlamento dipende anche da quel premio e non oserebbe pertanto avallare una qualsiasi maggioranza politica, largamente diversa da quella che prevalse nelle urne e per questo premiata in tutte le sue componenti in grado di superare gli sbarramenti infimi previsti. Nel contempo non se la sentirebbe forse di passare direttamente a uno scioglimento anticipato a prescindere dall'esistenza di una nuova maggioranza.

Forse, più probabilmente, sceglierebbe in modo pragmatico un "governo del Presidente", quella conciliazione che fu tentata dal Presidente Scalfaro tra interpretazioni tradizionali della Costituzione e nuove leggi elettorali, consentendo dopo il Governo Berlusconi I un nuovo Governo Dini con una diversa maggioranza politica composta dagli sconfitti delle elezioni, di centro e di sinistra, oltre alla Lega (in continuità coi criteri prevalenti nella prima fase della Repubblica). Una maggioranza politica che con la stampella presidenziale sopportava un Governo tecnico per far decantare la situazione. Ma il semplice fatto che dopo la nuova legge elettorale siamo di nuovo qui a porci, sia pure in termini per ora astratti e speriamo inutili, uno scenario simile a quello verificatosi a inizio transizione e che i criteri e gli esiti siano incerti, rivela che neanche lo status quo è soddisfacente.

Non è possibile uscire dalle ambiguità a Costituzione vigente (almeno secondo la interpretazione che di essa è prevalsa) e, soprattutto, a leggi elettorali vigenti. Ma per questo la scelta del prossimo Presidente diventa molto più importante di quella che si fa in una democrazia "normale", in cui il ruolo è sempre caratterizzato da una certa elasticità, ma sufficientemente precisata da non sfociare in ambiguità, in una stabile supplenza. Un ossimoro che l'ordinamento avrebbe bisogno di superare.