

Cosa è e cosa fa il presidente della repubblica

Originaria (e inesorabile?) ambiguità di un tutore dell'Italia che può tutto e niente

di Carlo Fusaro

1. Cosa fa, e come, il Presidente della Repubblica

Cosa fa, in Italia, un presidente della Repubblica? Non è facile dirlo. Già 40 anni fa, il Movimento G. Salvemini invitando a discutere del ruolo presidenziale scriveva "che cosa il presidente della Repubblica possa fare, che cosa non possa fare, che cosa sia opportuno che faccia, che cosa non sia opportuno che faccia, è argomento di continui dubbi e contrasti di opinione...". I dubbi restano.

Per una volta non partirò da ciò che dice la Costituzione. Mi rifarò, piuttosto, a quanto documenta di sé stessa la presidenza della Repubblica medesima (v.presidenza.repubblica@quirinale.it), dove si possono trovare: a) i discorsi che il presidente fa; b) le visite ufficiali che compie, e quelle che riceve; c) il diario di tutte le sue attività (chi riceve, a quali cerimonie partecipa, dove va, le onorificenze che conferisce); d) i veri e propri comunicati ufficiali; questi includono tutte le attività sopra dette, più i tanti messaggi che invia (di saluto, di cordoglio, di congratulazioni, per congressi di partito e di associazioni di categoria, in occasione di particolari eventi interni o internazionali); e) l'elenco, settimana per settimana, di tutti gli atti che firma. Soffermiamoci su questi ultimi.

La presidenza li classifica così: a) atti di prerogativa costituzionale: la formula richiama la prerogativa regia di statutoria memoria e in dottrina di solito non si usa; ne fanno parte: (i) gli atti relativi alla modifica Della compagine di governo: decreti di accettazione di dimissioni di questo o quel ministro, di questo o quel sottosegretario, decreti di nomina dei nuovi ministri o sottosegretari; (ii) gli atti relativi alla formazione di un nuovo governo: decreto di accettazione delle dimissioni del presidente del Consiglio uscente (coi suoi ministri e sottosegretari), decreti di nomina del nuovo presidente del Consiglio (coi nuovi ministri e sottosegretari); (iii) alcune nomine: segretario generale della presidenza della Repubblica, giudici costituzionali, senatori a vita; ma anche componenti di autorità amministrative indipendenti; (iv) indizione di comizi elettorali e di referendum; (v) decreti di instaurazione della supplenza in occasione di viaggi all'estero o altre situazioni prevedibili nelle quali il presidente ritenga di non poter esercitare le sue funzioni; b) atti normativi (promulgazione di leggi costituzionali, di leggi ordinarie, emanazione di decreti-legge, di decreti-legislativi e di regolamenti, autorizzazioni alla presentazione dei disegni di legge del governo alle Camere); c) atti non normativi sia deliberati dal Consiglio dei ministri sia da singoli ministri (nomine, assegnazione e cessazione di funzioni, promozioni, comandi relativi a tutta una serie di alti funzionari della pubblica amministrazione, magistrati, alti ufficiali); d) ricorsi straordinari al capo dello Stato (gli atti più numerosi di tutti che il presidente decide in realtà sulla base del parere del Consiglio di Stato e costituiscono una modalità alternativa di impugnazione degli atti amministrativi rispetto al ricorso giurisdizionale ai Tar). Per intenderci: Ciampi firmò quasi 7000 ricorsi straordinari nel solo primo anno di presidenza (mancano i dati successivi), a fronte dei quali firmò circa 3200 atti non normativi, circa 500 atti normativi e solo 30 atti di prerogativa costituzionale.

Per avere un'idea, dal 1 giugno 2005 al 31 marzo 2006, il presidente Ciampi ha firmato

20 atti di prerogativa costituzionale (nomine di viceministri, dimissioni e sostituzione di Siniscalco con Tremonti, tre nomine di giudici costituzionali, due nomine di senatori a vita, l'indizione di alcuni referendum per il distacco di comuni da una regione all'altra, lo scioglimento delle Camere, l'indizione delle elezioni, l'assegnazione dei seggi alla Camera e al Senato sulla base del censimento, le nomine nella Commissione di garanzia per l'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, l'accettazione delle dimissioni di Storace e di Calderoli); ha promulgato 169 leggi, ha emanato 29 decreti-legge, 77 decreti legislativi e 38 regolamenti; ha autorizzato la presentazione di 35 disegni di legge del governo per un totale di 348 atti normativi; ha firmato 344 atti non normativi (v. sopra).

Ma questi dati non esauriscono l'attività presidenziale che solo in piccola misura si traduce in "atti" quali quelli nell'elenco pubblicato dalla presidenza. Tanto più che delle attività più significative, in quell'elenco, non vi è traccia: non dei rinvii di leggi alle Camere, non dei messaggi alle Camere tout court, non di tutti gli atti relativi alla formazione, composizione e modificazione dei governi, non della pur rarissima decisione di sollevare conflitto di attribuzione con un altro potere dello Stato (è successo per la vicenda della grazia). Soccorre a questo riguardo la rubrica "comunicati". Ebbene, ecco cosa si ricava da essa.

Sempre dal 1 giugno 2005 al 31 marzo 2006, il presidente Ciampi (A) ha visitato 16 capoluoghi di provincia; (B) è stato in visita in 6 capitali straniere (incluso Strasburgo sede del Parlamento Europeo); (C) ha ricevuto in visita al Quirinale 26 capi di stato di altri paesi; (D) ha ricevuto un commissario dell'Ue e 4 alti rappresentanti di organizzazioni internazionali; (E) ha ricevuto dieci uomini politici italiani e stranieri; (F) ha dato udienza al presidente del Consiglio dei ministri nove volte e a 14 ministri del suo governo; (G) ha ricevuto i presidenti delle due Camere o i presidenti di organi parlamentari (in particolare di commissioni parlamentari speciali e d'inchiesta) in 18 occasioni (incluse le consultazioni in vista dello scioglimento delle Camere); (H) ha dato udienza a una quarantina fra presidenti di autorità indipendenti, altissimi funzionari dello stato, ambasciatori, vertici militari, vertici dei servizi di sicurezza (il più delle volte in visita di cortesia: per esempio, il capo di stato maggiore uscente e quello entrante della Marina militare; a volte - ma ciò è solo un'induzione - allo scopo di riceverne utili informazioni, v. gli incontri con i direttori di Sisde e Sismi); (I) ha ricevuto cinque volte autorità regionali o locali; (L) ha ricevuto in quattro occasioni alti magistrati (anche questi in visita di cortesia); (M) ha ricevuto privati, individualmente o in gruppo (in una cinquantina di occasioni: rappresentanti di grandi aziende, magari il supermanager che gli presenta l'ultimo modello d'auto; rappresentanti di associazioni, cittadini vittime di episodi di particolarmente preoccupante criminalità: per esempio la signora Fortugno moglie del vicepresidente della Calabria, assassinato; (N) ha ricevuto in vista per la presentazione delle credenziali gli ambasciatori di 50 paesi; (O) ha partecipato a qualche decina di manifestazioni e cerimonie varie (dall'assemblea generale della Corte di cassazione e della Corte dei conti, all'inaugurazione delle Olimpiadi, al conferimento di onorificenze in occasione della Festa della donna, al congresso dell'Associazione nazionale magistrati, all'inaugurazione di alcune mostre, nella ricorrenza della istituzione del Nato Defense College e così via); (P) ha inviato infine circa 260 messaggi di natura varia: cordoglio, saluti a congressi di partito, anniversari di grandi aziende, congratulazioni per successi sportivi o di altro tipo, fino al messaggio a Laura Pausini per aver ottenuto la Grammy Award 2006, auguri per compleanni o nomine prestigiose.

Un'attività consistente, supportata dal segretariato generale della presidenza della Repubblica: un segretario generale, coadiuvato da due vice e da un plotoncino di undici consiglieri (affari giuridici e relazioni costituzionali; affari diplomatici; affari militari; affari interni; relazioni esterne; segreteria personale; ufficio stampa e informazione; patrimonio

artistico del Quirinale; affari finanziari; ammodernamento dell'organizzazione della presidenza; medico personale) e da una ventina di uffici e servizi (fra cui: cerimoniale, personale, affari generali, intendenza, archivio storico, ragioneria e tesoreria, sistemi informativi, tenute e giardini: Quirinale stesso e Castelporziano, studi e documentazione).

Eppure tutto ciò rischia di dare una rappresentazione inadeguata del ruolo presidenziale nel nostro ordinamento: si tratta - inevitabilmente - di una fotografia, per quanto puntuale, che però (a) riprende solo o prevalentemente l'attività cerimoniale del primo cittadino; e (b) nella sua formalità rende assai difficile accanto a una valutazione quantitativa, valutazioni d'ordine qualitativo. Il fatto che il presidente incontri questa o quella personalità e con una certa frequenza, per esempio, è certamente un dato significativo: ma dalla documentazione ufficiale è quasi sempre impossibile avere contezza dell'oggetto specifico di ciascun colloquio e delle conseguenze che produce, dell'incidenza che un'eventuale opinione presidenziale riesce ad avere. Anzi: il più delle volte (ci sono eccezioni), neppure si sa se il presidente ha espresso opinioni, valutazioni, considerazioni, indirizzi. Non è certo questa una caratteristica del solo presidente della Repubblica italiano: riguarda qualsiasi organo monocratico, cioè costituito da una sola persona. Non c'è collegialità e perciò non ci sono verbali, e neppure minute cui rifarsi. Ciò ha concorso al prodursi di due fenomeni che hanno inciso sulla percezione generale del ruolo del presidente.

Il primo fenomeno è l'irresistibile moltiplicarsi delle occasioni in cui il presidente dice la sua in via del tutto informale (non parlando cioè attraverso gli atti che compie, ma esponendo la sua opinione su questo o quel fenomeno di rilevanza sociale). Sono quelle che sin dagli anni Cinquanta la dottrina italiana ha chiamato "esternazioni" presidenziali arrivando a teorizzare un vero e proprio potere di esternazione (in realtà il diritto del presidente, appunto, di dire la sua). Se non che si tratta di un diritto che in considerazione del solo fatto che ne è titolare colui che nel nostro ordinamento è il primo cittadino gode di un surplus di legittimazione nei confronti dei destinatari (e diventa influenza oggettivamente politica). Tanto più che, rispetto ai tempi in cui per la prima volta si cominciò a parlare di esternazioni presidenziali, l'impatto dei mezzi di comunicazione di massa è diventato fortissimo, praticamente irresistibile.

Il secondo fenomeno, collegato al precedente, consiste nel sistema delle relazioni che finiscono con lo stabilirsi fra presidenza della Repubblica e informazione. Non a caso il presidente dispone oggi di un consigliere "per le relazioni esterne" (nel caso di Ciampi, uno dei più stimati giornalisti italiani, Arrigo Levi). Ed ecco l'instaurarsi di una permanente e inesauribile partita a tre i cui attori sono (i) il presidente medesimo (rectius: il suo entourage), (ii) il sistema politico in senso lato (gli altri organi costituzionali, governo in testa, opposizione, partiti, ma anche categorie, interessi pubblici e privati organizzati ansiosi di appropriarsi del vero o presunto appoggio quirinalizio), (iii) i media, nelle doppie vesti di strumentalizzatori strumentalizzati. Accade così che mentre il presidente parla per esternazioni pubbliche (anche troppo frequenti) e atti formali (quelli che si son visti), si sviluppa in parallelo un circuito collaterale di informazioni e notizie in ordine a sue presunte intenzioni, volontà, auspici, richieste e condizioni concernenti l'esercizio dei poteri propri e altrui, fino al punto che sarebbe oggi difficile negare l'esistenza di un vero e proprio indirizzo politico presidenziale, altro ed autonomo rispetto all' indirizzo politico di maggioranza.

2. "Il trono non è una poltrona vuota"

Qualche passo indietro. E' dal superamento delle monarchie assolute che il ruolo del capo dello Stato costituisce un tema (e un problema) classico del costituzionalismo, soprattutto dove si è affermato il governo parlamentare. Il motivo è semplice: l'affermazione del principio

rappresentativo che culmina con il suffragio universale impone prima di tutto di rimettere in discussione poteri e funzioni regi e poi, dove i re sono stati sostituiti da capi dello Stato non più ereditari, di ben definire poteri e funzioni di questi ultimi. La questione ha meno di cent'anni, poiché fino alla fine della Grande guerra i capi di stato furono in Europa tutti re (Francia, Svizzera, Portogallo e San Marino a parte). Nei loro confronti - ovviamente - il problema fu la progressiva spoliatura di tutte le principali loro "prerogative" (persero prima il potere di dettare le leggi, poi il potere di esercitare la giurisdizione, e in ultimo il potere di governare per il tramite di esecutivi che ad essi rispondessero). Ma non fu un processo indolore, senza resistenze. Di qui le perduranti tendenze dualiste (i governi cominciavano a rispondere alle assemblee ma continuavano a rispondere ai sovrani); di qui l'idea del re come potere neutro e di garanzia dotato non solo di autorità ma anche di incisivi poteri propri ("il trono non è una poltrona vuota", Constant). Molti costituzionalisti, ben dentro il Ventesimo secolo, ritenevano che il parlamentarismo poggiasse su due colonne, il parlamento (sede della rappresentanza nazionale) e la Corona (garante dei valori "eterni" della nazione).

L'avvento dei capi dello Stato non ereditari non portò a un immediato superamento delle concezioni dualiste. Essi furono considerati i sostituti funzionali dei re e ne ereditarono le attribuzioni formali. Nella Germania di Weimar si parlò del nuovo presidente come dell'Ersatzkaiser ("Kaiser di riserva"): e Carl Schmitt ne teorizzò la funzione di custode e tutore della costituzione (intesa come fondamento unitario della nazione), in aggiunta ma anche in alternativa rispetto al controllo di costituzionalità che in Europa era stato appena importato (dagli Stati Uniti) grazie ad Hans Kelsen. La garanzia della costituzione, intesa alla Schmitt, sembra fatta apposta per alimentare interpretazioni di un ruolo presidenziale assai attivo.

Viceversa, dove i re non divennero mai presidenti (Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Svezia, caso Spagna a parte) il ridimensionamento delle attribuzioni regie fu progressivo, costante, quasi senza scosse, ed è ormai completato.

3. L'ambiguità originaria della figura del Presidente

Non si può scordare che l'Italia repubblicana è figlia dell'Italia statutaria e che alla Costituente l'ordinamento prefascista fu un punto di riferimento costante.

A lungo ha avuto corso la tesi (Ghisalberti) secondo la quale la forma di governo statutaria si sarebbe evoluta subito verso il parlamentarismo: ma è una mezza verità. Il parlamentarismo statuario fu dualista. Gli storici delle istituzioni (Maranini, Martucci) hanno documentato che l'esperienza sardo-italiana fu un caso di parlamentarizzazione incompiuta. Il re conservò sempre grande influenza sull'indirizzo politico e mai rinunciò alle sue prerogative in tema di relazioni internazionali, forze armate, nomine. Intervenne direttamente nelle fasi cruciali della vita del Regno: da Moncalieri, alla crisi di fine secolo, all'intervento nella I guerra mondiale, alla revoca di Mussolini, alla nomina di Badoglio.

Alla Costituente ci si orientò subito sul regime parlamentare che non si seppe né volle circondare degli istituti di razionalizzazione che avrebbero dovuto evitare le pur temute degenerazioni. Esso restò così affidato in toto alla capacità di ben interpretarlo da parte dei partiti, nell'ambito di quelle coalizioni che già allora si erano profilate come inevitabili. Ciò avrebbe ostacolato il superamento del dualismo proprio della tradizione costituzionale nazionale.

Vi era chi guardava proprio al capo dello Stato come alla figura che avrebbe potuto assicurare l'efficienza di un parlamentarismo che già sulla carta si presentava difficoltoso. Così il liberale Aldo Bozzi voleva che i poteri di nomina del presidente del Consiglio e di scioglimento fossero attribuiti a un presidente supremo moderatore della vita pubblica; così il democristiano Gaspare Ambrosini chiedeva espressamente che il capo dello Stato non venisse ridotto a figura

solo rappresentativa. "Nel regime parlamentare", argomentava, "il potere esecutivo spetta a due organi: il capo di Stato e il governo..." (in nuce il semi-presidenzialismo francese). Ma le sinistre non potevano essere d'accordo anche perché ciò avrebbe comportato forti temperamenti del potere maggioritario al quale affidavano le loro speranze di imporre le riforme. Ne venne fuori una figura di presidente con grandi attribuzioni formali (maggiori di quelle riconosciute al re), ma al tempo stesso non in grado di compiere atti giuridicamente efficaci senza il concorso del governo (obbligo di controfirma come requisito di validità di tutti i suoi atti, nessuno escluso). Di qui, la tendenza ciclica ad affrontare le difficoltà di una forma di governo parlamentare che si fa fatica a far funzionare, confidando su attribuzioni presidenziali che non si sa se sostanzialmente o solo formalmente tali.

4. Il dettato della Costituzione della Repubblica

Ma cosa dice la Costituzione? Essa dedica al presidente della Repubblica nove articoli specifici (artt. 83-91), ma poi numerosi sono i punti in cui lo si richiama per attribuirgli compiti e potestà.

I primi quattro articoli (artt. 83-86 Cost.) dettano le norme sulla sua elezione (dalle due Camere riunite in seduta comune, integrate dai 58 delegati regionali con voto a maggioranza dei due terzi cioè 674 voti su 1010 per i primi tre voti, e 506 dal quarto in poi), i requisiti richiesti (cinquanta anni, i diritti civili e politici), la durata in carica (sette anni), la supplenza (che spetta al presidente del Senato ope constitutionis ovvero per decreto dello stesso presidente, nel caso di assenze programmate) e l'anticipata rielezione in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni. A questi articoli si può aggiungere l'art. 91 il quale prevede il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione, davanti al Parlamento in seduta comune, "prima di assumere le sue funzioni": l'occasione in cui i presidenti si sono sentiti di fare brevi discorsi che hanno finito col diventare un po' il loro "manifesto programmatico". Come si vede, è implicito l'auspicio di un'elezione che travalichi le maggioranze contingenti, ma anche il riconoscimento che - in mancanza d'intesa - la maggioranza se compatta e solidale, purché assoluta, può eleggere da sola il presidente (per governare basta invece quella semplice). La durata in carica è particolarmente alta per rendere il presidente autonomo dal Parlamento che lo ha eletto (non sarà lo stesso al momento della scadenza). E' stata più volte avanzata l'ipotesi di introdurre la non rieleggibilità (coerentemente con una figura che non è politicamente responsabile). Non se n'è fatto di nulla anche perché ogni qual volta qualcuno vi si è azzardato, ha finito col rinunciare per non esser scambiato per avversario del presidente pro tempore.

L'elenco dei poteri presidenziali è nell'art. 87 Cost.. Qui al comma 1 si rintraccia l'unico riferimento generale al ruolo presidenziale nel nostro ordinamento: "è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale". In altre parole, egli è il vertice dello Stato-persona cioè dell'apparato centrale dello Stato e in quanto tale la figura formale di riferimento in tutti i rapporti che questo intrattiene, in ambito internazionale ed europeo; ma è anche colui che assolve alla funzione di rappresentare lo stato-comunità, cioè l'Italia intera come comunità che si caratterizza per il pluralismo delle sue istituzioni (v. gli artt. 5 e 114.1 Cost.) e per il fatto di condividere non solo un unico ordinamento giuridico, ma una storia, una lingua, una cultura, un'insieme di tradizioni e caratteri che concorrono a costituirne l'identità. E' un punto da sottolineare: tutte le altre definizioni del ruolo presidenziale, a partire dalla più frequentemente utilizzata, di "garante della costituzione", sono ricostruzioni dottrinali. Per esempio, a proposito della garanzia costituzionale così spesso invocata per sollecitare l'intervento presidenziale, essa è compito di tutti gli organi dell'ordinamento, ed è compito precipuo della Corte costituzionale: la nostra carta fondamentale sposa sul punto l'impostazione di Kelsen, non quella di Schmitt (di

fatti, il titolo VI della parte II si intitola appunto Garanzie costituzionali).

In ordine all'attività del Parlamento, il presidente (a) può nominare cinque senatori a vita (si tratta in tutto di cinque senatori, anche se Pertini e Cossiga cercarono di affermare la diversa prassi secondo la quale si tratterebbe di cinque per ogni presidente); (b) può convocare le camere in seduta straordinaria; ne fissa la data della prima riunione dopo le elezioni; (c) promulga le leggi entro un mese, salvo il potere di rinvio motivato per ragioni sia di dubbia legittimità costituzionale (esempio: la mancata copertura finanziaria) sia di opportunità; ma le Camere possono riapprovare lo stesso testo e il presidente deve promulgare: anche se ritiene del tutto illegittima la legge (sarà la Corte costituzionale a pronunciarsi). Si possono immaginare solo due eccezioni: il caso in cui la legge non sia tanto illegittima quanto eversiva sì che il presidente promulgandola rischierebbe di esporsi alla responsabilità di cui all'art. 90 Cost: alto tradimento, attentato alla Costituzione; il caso in cui la legge - presunta illegittima - sia di quelle, rare, riguardo alle quali sia virtualmente impossibile l'accesso al controllo di costituzionalità. Analogamente il presidente emana decreti-legge, decreti legislativi e regolamenti (tutti atti governativi riguardo ai quali deve solo assicurarsi che sottoscrivendoli non si renda responsabile di reato presidenziale: si danno casi di obiezioni formulate per le vie brevi, per ragioni di merito: per esempio Scalfaro vi fece ricorso nel caso del decreto-legge Amato-Conso che era un tentativo di definizione politica della vicenda c.d. tangentopoli nel 1993; ma siamo nell'ambito delle interferenze di dubbia legittimità); allo stesso modo è certo inopportuno che dal Quirinale trapelino, non smentite, come è successo anche di recente, informali indicazioni che entrino nel merito del procedimento legislativo, al punto che si possa dare l'impressione di un presidente co-legislatore (ciò ne limita, per di più, la libertà di rinvio: è forse quanto accaduto nel caso della riforma elettorale del 2005); (d) può inviare messaggi alle Camere (potere di cui i presidenti si sono avvalsi con parsimonia e senza gran successo: i messaggi di Segni sull'opportunità di introdurre il limite di mandato per il presidente stesso e di Leone sulle questioni istituzionali furono ostentatamente ignorati; il messaggio di Cossiga sull'opportunità di riformare la Costituzione suscitò reazioni, ma non ebbe seguito; i messaggi di Scalfaro sui pericoli per l'unità del paese e di Ciampi sulla libertà d'informazione non sono stati ignorati, ma neppure si può dire abbiano ottenuto consensi più che formali); (e) indice elezioni e referendum (su proposta del governo: la questione è la fissazione della data, non dipende dal presidente che si voti o no, salvo in caso di scioglimento anticipato).

In ordine all'attività di governo, (f) nomina i funzionari dello Stato e firma gli atti del governo per i quali ciò è previsto, "su proposta del presidente del consiglio dei ministri o del ministro competente" (una legge del 1991 definisce di quali si tratti: un elenco di circa 30 fattispecie). Autorizza (g) la presentazione dei disegni di legge: quanto di più direttamente connesso con l'esercizio della funzione di indirizzo politico si possa immaginare, dato che molte delle principali politiche pubbliche di cui un governo voglia occuparsi in attuazione del proprio programma necessitano di una base legislativa (o della rimozione di norme di legge che le ostacolano). Pensare che il presidente della Repubblica possa avere qualcosa da dire in materia (eccezione fatta per il caso in cui il progetto sovverta i cardini dell'ordinamento costituzionale ovvero configuri l'alto tradimento) vuol dire pensarlo come organo investito di funzioni esecutive che non gli spettano.

Inoltre: (h) accredita e riceve gli ambasciatori; ratifica i trattati; (i) ha il comando (formale) delle forze armate; presiede il Consiglio supremo di difesa che si riunisce due volte l'anno (composto anche dal presidente del consiglio e dai ministri più importanti, oltre che dal capo di stato maggiore), per esaminare i problemi generali della difesa; (1) dichiara la guerra (su delibera delle Camere).

In materia di giustizia, infine: (1) presiede il Consiglio superiore (anche se l'attività di questo è coordinata dal vicepresidente); (m) concede la grazia (clemenza individuale), decreta indulto e amnistia (sconto di pena ovvero cancellazione di certi reati, ma su base di legge ex art. 79 Cost.); (n) nomina un terzo dei giudici della Corte costituzionale (con crescente autonomia rispetto alle indicazioni partitiche). Restano le attribuzioni politicamente più rilevanti.

5. Poteri e responsabilità: torna l'ambiguità del Capo dello Stato

Da noi, in diretta connessione con la lettera e la tradizione statutaria, il capo dello Stato è l'organo cui si deve la nomina del governo (oltre che del presidente del Consiglio anche - su sua proposta - di ciascun ministro); ed è anche l'organo che firma lo scioglimento dell'assemblea alla quale il governo è legato da rapporto fiduciario (tanto per complicare le cose, lo scioglimento di due assemblee rappresentative, perché il nostro governo è vincolato contemporaneamente da due paralleli rapporti fiduciari...).

Facciamo mente locale. Forma di governo parlamentare: l'esecutivo opera solo se l'assemblea rappresentativa glielo consente, non ritirandogli la fiducia. Questo è il nucleo indefettibile del parlamentarismo che corrisponde alla sua genesi nell'Inghilterra del Settecento. Poi ci sono le varianti. Il rapporto fiduciario governo-Parlamento, come si instaura? Come si interrompe? Con quali effetti? Una prima cosa è certa: là dove non c'è elezione diretta del vertice del governo (e in genere non c'è, tranne che nelle forme estreme di razionalizzazione neo-parlamentare), il capo del governo o è nominato da qualcuno dopo le elezioni o è eletto dall'assemblea rappresentativa (ma anche in questo caso, vedi Germania, Spagna ed anche Svezia, qualcuno "suggerisce" all'assemblea il candidato). Tertium non datur. Questo fanno appunto tradizionalmente i capi di stato (con l'eccezione svedese: lì dalla riforma costituzionale del 1974 il re non fa nemmeno quello, e la proposta al Riksdag, la fa il presidente di questa): questo compito l'art. 92.2 Cost. attribuisce al presidente della Repubblica. Se non che, al di là del dato formale, in Italia come nel Regno Unito il punto è: qual è la discrezionalità del capo dello Stato nell'indicare chi deve guidare l'esecutivo? La risposta è una sola: dipende dall'esito delle elezioni e dal sistema politico. Laddove le elezioni esprimono una indicazione univoca, il capo dello Stato, ereditario o elettivo che sia, nulla può fare se non prendere atto della volontà del corpo elettorale e del partito (o della coalizione di partiti) che ha vinto le elezioni: margini di manovra non ce n'è. Ma in Italia il sistema dei partiti, anche per via del sistema elettorale proporzionale, ha quasi sempre impedito che le elezioni risolvessero da sole il problema dell'investitura del vertice dell'esecutivo. Anche quando (quasi sempre) il voto sanciva la vittoria di una maggioranza e un partito si stagliava fra gli altri per dimensione e centralità, lo spirito di fazione che ci portiamo dietro dalla notte dei tempi impediva quasi sempre (non sempre: non fu il caso di De Gasperi nel 1948) che i vincitori si identificassero prima o anche dopo il voto, in una sola personalità. Anzi, il dopo elezioni si caratterizzava per lunghe guerre di posizione in ordine alla scelta del presidente del consiglio. Anche quando tutti sapevano che non avrebbe potuto che essere Dc, i partiti minori in combutta con le fazioni interne a quel partito usavano la propria influenza per ottenere che a guidare il governo fosse questo e non quello dei capi democristiani; mentre - quasi sempre - il partito di maggioranza relativa si guardava bene dall'esprimere un unico leader per partito e governo. Ciò apriva la strada all'esercizio di funzioni di mediazione presidenziale, che nei regimi parlamentari in genere non si danno.

Con una complicazione: da noi il presidente non indica, né propone al Parlamento, da noi nomina in senso stretto il presidente del Consiglio, il quale solo dopo va alle Camere a farsi votare la fiducia. Quando ciò accade, in altri termini, è già in carica: non può operare ancora a 360° e deve dimettersi se la fiducia gli viene negata. Ma è in carica. Ciò esalta l'influenza del

presidente, tanto più che il decreto di nomina del nuovo presidente del consiglio è controfirmato non da quello in carica in quel momento (e dimissionario per definizione), ma da quello entrante (e non ancora in carica). Un vero e proprio paradosso istituzionale che rafforza il ruolo del presidente italiano e la sua funzione di broker della formazione dei governi quando le elezioni non producono un risultato certo (tipo Prodi nel 1996, Berlusconi nel 2001, Prodi nel 2006).

I regimi parlamentari prevedono un altro istituto del quale non possono fare a meno. Poiché il governo senza fiducia non può operare, il modello impone che vi sia una via d'uscita per il caso, sia pur raro, in cui non si riesca a raccapezzare una combinazione parlamentare che sostenga un qualsiasi governo (con o senza rispetto del responso elettorale). Questa via d'uscita è lo scioglimento dell'assemblea, cioè nuove elezioni. Ma lo scioglimento fu da sempre una delle prerogative regie. I parlamenti nascono otto secoli fa proprio come assemblee di baroni e notabili (e poi rappresentanti di città) convocati a parlamento dal re. E il re come li poteva convocare, così li poteva rimandare a casa. Il potere di scioglimento è rimasto sempre nelle corde dei sovrani; dai sovrani è transitato ai capi di stato non ereditari. In Inghilterra, però, da quasi 150 anni, è un potere del governo e - in particolare - del suo capo. E' il primo ministro che propone lo scioglimento, e il re ottempera (così, secondo Bagehot, già nel 1867). Così fu - quasi sempre - perfino nell'Italia statutaria.

Non può dunque sorprendere che l'art. 88 Cost. attribuisca al presidente il potere di sciogliere le Camere, sentitine i presidenti. Ma di chi è, nella sostanza, la decisione? Ancora una volta dipende dal sistema politico: almeno fino al 1994 le Camere sono state sempre sciolte dai presidenti (anche quando questi non avrebbero voluto e avevano trovato il modo di farlo sapere...) su indicazione dei partiti di governo, in genere d'intesa col maggior partito di opposizione (cioè circa l'80% del Parlamento): qualcosa a metà fra lo scioglimento di maggioranza e l'autoscioglimento. Uno scioglimento "bipartitico". Poi, nella crisi di transizione, le cose si sono complicate: i precedenti della presidenza Scalfaro (relativi agli scioglimenti fatti e agli scioglimenti negati) e la delegittimazione del sistema partitico hanno portato a una traslazione del potere di scioglimento verso il presidente. Qualcuno si è spinto fino a ipotizzare scioglimenti presidenziali contro la maggioranza in carica.

Non credo vi sia bisogno di soffermarsi sull'importanza della titolarità sostanziale del potere di scioglimento: la quale sta - attenzione - più ancora nel non esercitarlo (potendolo tuttavia fare) che nell'esercitarlo. Il suo utilizzo effettivo può servire - laddove la prassi sia conforme a quella anglo-sassone - per permettere al primo ministro di scegliere il momento in cui tornare agli elettori (un indubbio vantaggio), dando, per così dire, ai suoi parlamentari le migliori speranze di riconferma. Il suo utilizzo come minaccia, invece, può servire - laddove la coesione della maggioranza non sia adeguata - a incutere un po' di timor di dio a parlamentari troppo irrequieti, riconducendoli nell'alveo dell'indirizzo di governo (non è ancor nato il parlamentare ansioso di tornare davanti agli elettori anzitempo...).

Ciò detto dei poteri presidenziali, occorre aggiungere al quadro complessivo due elementi finali, ma cruciali: ad eccezione dei già citati reati presidenziali di cui all'art. 90.1 Cost. (alto tradimento, attentato alla Costituzione) la nostra carta espressamente esclude qualsiasi responsabilità del presidente della Repubblica per gli atti che compie nell'esercizio delle sue funzioni: in altre parole egli non porta responsabilità per tutto quella marea di atti nei quali si traducono le sue numerose e relevantissime attribuzioni, nessun esclusa. Ed infatti, l'art. 89 (che precede quello sulla non responsabilità) prevede che nessun atto del presidente è valido se non è controfirmato dal ministro proponente che ne assume la responsabilità (gli atti più importanti, poi, devono essere controfirmati dal presidente del Consiglio: a garanzia dell'unitarietà dell'indirizzo politico). Ora, in genere, laddove c'è potere (reale) c'è responsabilità, laddove

responsabilità non c'è, non c'è o non ci dovrebbe essere potere. Non era così, naturalmente, nelle monarchie assolute (quando i ministri firmavano gli atti del re per coprirne la figura per definizione "inviolabile", attirando su di sé ogni gravame di responsabilità politica e giuridica): ma le cose erano già cambiate nelle monarchie in transizione verso il parlamentarismo (quando la controfirma aveva acquistato il significato di piena assunzione di responsabilità del ministro non per atto altrui ma per atto proprio).

Infatti, numerose costituzioni recenti differenziano le attribuzioni presidenziali: prevedono la controfirma generalizzata, ma poi escludono alcuni atti presidenziali dalla necessità di essa. Ciò dà un'indicazione chiara su quali poteri siano intesi come non solo formalmente, ma anche sostanzialmente presidenziali. Da noi non è così: ed è questo il simbolo dell'ambiguità costituzionale della figura presidenziale. Infatti, poiché pare ai più difficile pensare che nessuna delle tante attribuzioni formalmente presidenziali sia anche sostanzialmente presidenziale, e soprattutto poiché i più non vogliono che queste siano, come pure accade altrove, di fatto governative, ci si alambicca a distinguere fra la pletora di atti formalmente presidenziali (i 10-11.000 atti annuali che abbiamo documentato) quelli che lo sono anche sostanzialmente, quelli che sono invece sostanzialmente governativi e - infine - quelli che sono in condominio (o duumvirati come si dice con brillante latinismo). In alcuni casi vi sono consolidati precedenti, in qualche raro caso qualche convenzione e forse perfino qualche consuetudine: ma di molti, spesso dei più rilevanti, si è sempre discusso, si discute e si continua a discutere. Anche laddove c'erano prassi e anche norme in un senso, si cerca di imporre un'interpretazione nuova e diversa: con piena legittimità, al di là di come ciascuno possa pensarla (vedi il caso della grazia), ma anche senza che nessuno possa accampare quelle certezze giuridiche che il costituente non ha lasciato. Di notte tutti i gatti sono bigi... ed è un bel problema distinguere quelli grigi da quelli neri, e gli uni e gli altri dalle gatte a tre colori.

6. Per una democrazia responsabile e trasparente

Di qui alcune definizioni famose del presidente: "un enigmatico coacervo di poteri non omogenei" (Barile); "la figura "più enigmatica di tutto l'impianto costituzionale italiano" (Cheli); ..la più enigmatica e sfuggente fra le cariche pubbliche prevista in Costituzione" (Paladin). Tre autori, lo stesso aggettivo! Infatti, ogni presidente è stato un po' simbolo, un po' arbitro, un po' mediatore; alcuni hanno provato a fare il capitano; di recente si son fatti tutori: tutore attivo, fino ad esercitare funzioni d'indirizzo politico (Scalfaro); tutore misurato a fronte dei rischi di un potere ipermaggioritario (Ciampi).

Il guaio è che il nostro ordinamento non è stato ad oggi in grado di svilupparsi verso un parlamentarismo davvero monista, nel quale le responsabilità politiche fossero univoche e trasparenti, ed efficiente il circuito corpo elettorale - parlamenti - governo. Ritornano così le tendenze dualiste. Speriamo che salga sul Colle un uomo o una donna che non ostacoli la faticosa crescita della democrazia italiana, per molti versi ancora una democrazia bambina, che per crescere non di tutele ha bisogno, ma di chiare assunzioni di responsabilità da parte di ognuno. Secondo la lezione del presidente uscente.