

## **Così dal Colle si coordina senza governare**

*di Valerio Onima*

Si è concluso il settennato di Ciampi, si apre quello di Napolitano. Il passaggio di testimone al Quirinale è anche l'occasione per un bilancio del settennato concluso. Nella considerazione dell'attività del Capo dello Stato non si dovrebbe mai dimenticare la particolare fisionomia di questa carica, che appartiene, certo, pienamente alla politica, ma si distacca dalle vicende e dalla dinamica dei rapporti quotidiani fra le forze politiche e fra maggioranza e opposizione. Del Sovrano nelle monarchie costituzionali si diceva un tempo che «il Re regna e non governa». Anche il Presidente di una Repubblica parlamentare come la nostra non è chiamato a governare il paese, ma a svolgere un ruolo di coordinamento istituzionale, di custode delle regole e di "regolatore del traffico" nello svolgersi spesso convulso della vita degli organi di governo, di garante del "buon andamento" costituzionale e del rispetto della divisione dei poteri, e dunque anche dei corretti rapporti fra organi politici e organi di garanzia.

Questo spiega perché il Presidente, secondo la Costituzione, sia coinvolto nell'esercizio di quasi tutti i poteri più importanti ma non eserciti in proprio e in posizione decisiva quasi nessun potere (e infatti non è responsabile degli atti che compie nell'esercizio delle sue funzioni, se non nei casi estremi dell'alto tradimento o dell' attentato alla Costituzione). Le leggi approvate dal Parlamento gli sono sottoposte per la promulgazione ma egli non può opporvisi bensì solo rinviarle con un messaggio motivato alle Camere, le quali conservano il potere di riapprovarle superando così il "veto sospensivo" presidenziale. Gli atti più importanti del Governo sono a loro volta firmati dal Presidente della Repubblica, e in quella sede egli può certamente far valere in via informale le proprie osservazioni ed eventuali obiezioni, ma il Governo conserva il potere di assumere le decisioni finali.

Gli atti sicuramente "presidenziali" in senso stretto, che cioè il Capo dello Stato compie secondo determinazioni esclusivamente sue proprie, sono pochissimi: a parte i provvedimenti di grazia, per i quali è oggi in discussione il rapporto fra Presidente e organi del Governo, sono il rinvio di leggi alle Camere per una nuova deliberazione, i messaggi "liberi" che può indirizzare alle Camere, la nomina dei senatori a vita e quella di cinque dei quindici giudici della Corte costituzionale: cioè atti che non hanno direttamente a che fare con gli indirizzi di governo o comunque non incidono in modo determinante su di essi.

I poteri più delicati del Presidente sono quelli relativi alla formazione del Governo, condizionata però sostanzialmente dalla necessità che esso goda della fiducia della maggioranza nelle Camere, e quello di scioglimento anticipato delle Camere, condizionato a sua volta dalla esistenza o meno di una maggioranza in grado di governare con la fiducia del Parlamento. Questo spiega perché in realtà i Presidenti si trovano ad esercitare un ruolo politicamente tanto più incisivo quanto più incerta e non definita è la situazione politico-parlamentare. Nei momenti di crisi e di instabilità delle maggioranze, questo ruolo può essere determinante. Nei momenti di stabilità, esso resta di norma nell'ombra. Da questo punto di vista i vari settennati presidenziali non sono tutti uguali: quando ad esempio ci si riferisce ad un ruolo di protagonista svolto dal Presidente Scalfaro, si dimentica che egli si trovò ad operare in una delle fasi di transizione più convulse della nostra storia recane ("rivoluzione nel sistema delle forze politiche, cambiamento delle leggi elettorali, nascita in termini non sempre lineari del nuovo bipolarismo, ecc.).

Il Presidente Ciampi si è trovato ad esercitare il suo mandato in un periodo di relativa maggiore stabilità politica, anche se in un clima di crescente scontro tra maggioranza e opposizione: non ha mai dovuto anticipare lo scioglimento delle Camere rispetto alla conclusione naturale della legislatura (nel 2001 e nel 2006); ha nominato quattro Governi (il secondo di D'Alema nel dicembre 1999, il secondo di Amato nell'aprile del 2000, il secondo di Berlusconi nel giugno del 2001, e il terzo di Berlusconi nell'aprile del 2005), ma tre di questi esprimevano la continuità della maggioranza in carica, uno la nuova maggioranza uscita dalle elezioni del 2001.

Il potere di messaggio "libero", è stato esercitato da Ciampi solo una volta, col messaggio del 23 luglio 2002 in materia di pluralismo e imparzialità dell'informazione, a testimonianza di quanto questo tema stesse a cuore al Presidente («La garanzia del pluralismo e dell'imparzialità dell'informazione costituisce strumento essenziale per la realizzazione di una democrazia compiuta», in esso si legge). Anche il potere di rinviare le leggi alle Camere per una nuova deliberazione è stato usato con prudenza e parsimonia, nonostante che più spesso settori dell'opinione pubblica si appellassero al Presidente per fermare leggi fortemente avversate. Sette sono stati i rinvii, di cui solo tre hanno riguardato leggi di maggiore impatto politico: la legge Gasparri sulla televisione, la legge delega sull'ordinamento giudiziario, la legge Pecorella sulla inappellabilità da parte del pubblico ministero delle sentenze di assoluzione. L'effettivo livello di accezione, in questi casi, dei rilievi presidenziali da parte della maggioranza parlamentare non è stato molto elevato, il che, mentre sottolinea i limiti di questo potere presidenziale, conferma l'opportunità di un suo uso prudente. Piuttosto è sembrato talvolta (da ultimo a proposito della legge elettorale approvata a fine legislatura) che inopportune indiscrezioni su veri o presunti "suggerimenti" di ambienti del Quirinale a proposito di controversi provvedimenti legislativi in corso di esame parlamentare finissero per condizionare l'atteggiamento del Presidente in sede di promulgazione coinvolgendolo, apparentemente, in una sorta di impropria negoziazione con la maggioranza. Meno si sa, naturalmente, di eventuali interventi del Presidente a proposito di atti del Governo, in cui può avere esercitato la sua capacità di influenza.

Quanto agli altri poteri strettamente propri del Presidente Ciampi, a differenza del suo predecessore, pur attenendosi anch'egli al corretto criterio (derogato in un meno recente passato) per cui il numero di cinque senatori a vita previsto dalla Costituzione è un numero complessivo non superabile, ha avuto la possibilità di nominare quattro nuovi senatori (Rita Levi Montalcini, Emilio Colombo, Sergio Pininfarina e il neo eletto Capo dello Stato Giorgio Napolitano). A lui risale anche la nomina di cinque dei giudici costituzionali in carica (Giovanni Maria Flick, Franco Gallo, Sabino Cassese, Maria Rita Saulle e Giuseppe Tesauro): delle sue scelte in questo campo si può dire che esse non sono mai apparse suggerite o condizionate da indicazioni di partiti.

Il ruolo del Capo dello Stato si comprende appieno, però, solo tenendo conto che esso non si esaurisce all'interno del sistema politico e istituzionale, ma si esplica anche, per così dire, sulla frontiera fra istituzioni e cittadini. Egli non è un "capo" plebiscitario, perché non ha poteri decisivi di governo, ma contribuisce in modo fondamentale a mantenere e rafforzare il rapporto di fiducia che deve esservi fra "paese legale" e "paese reale". Parla a tutti i cittadini, ed è soprattutto così che si estrinseca la sua funzione di rappresentante dell'unità nazionale.

In questo il ruolo svolto da Carlo Azeglio Ciampi è stato particolarmente felice: la sua figura morale, la sua misura, i suoi costanti richiami agli essenziali obiettivi nazionali ed europei, la sua capacità di dar voce ad ideali ed aspirazioni profondamente sentiti dagli italiani, e di offrire all'estero un volto nobile ed alto della nostra Nazione, ne hanno fatto un Presidente verso cui gli italiani non solo hanno avuto fiducia, ma hanno avuto ed hanno un vero affetto.