

# Qualche osservazione a proposito del nuovo dimensionamento del ruolo e dei poteri del Presidente della Repubblica nel recente progetto di revisione costituzionale

*di Sergio Stammati*

## 1. Generalità

Una prima considerazione generale, che vorrebbe valere come sintesi anticipata, è che la disciplina del progetto di revisione, la quale si sofferma non poco sull'istituzione Presidente della Repubblica (artt. 16 /22, poi 19 /25) abbia indebolito tale istituzione quale ce la consegna la costituzione vigente (*pars destruens*), che abbia tentato di costruire un'identità nuova dell'istituzione presidenziale, ma che tale tentativo non abbia avuto successo (*pars construens*).

Una seconda osservazione generale è che quella disciplina, per quanto sia prodiga nell'impiego dell'aggettivo qualificativo "federale" in non poche parti del progetto, si arresti alla soglia del santuario, evitando di imprimere quella stessa qualificazione alla Repubblica nel suo insieme. Onde il progetto rifugge dal qualificare, "Presidente della Repubblica federale", il Presidente che sarà. Si tocca qui uno degli aspetti nevralgici dell'assetto costituzionale disegnato dal progetto. Infatti, al contrario di quanto avviene negli Stati che federali sono effettivamente, nei quali la formula organizzativa fondante è quella del rapporto fra la federazione e gli Stati federati (o regioni), e dunque, almeno per questo aspetto, hanno natura dualistica, nell'assetto costituzionale che verrà (qualora effettivamente abbia a venire) la formula organizzativa basilare è assai più incerta, tanto a monte che a valle. A monte, infatti, in luogo della unitaria federazione si trovano le due figure della Repubblica e dello Stato i rapporti reciproci dei quali sono complicati e incerti; a valle, poi, in luogo della centralità degli Stati federati (o delle Regioni) si trovano, in posizione reciprocamente assai più equilibrata di quella riscontrabile negli Stati federali, accanto alla Regione, le note, tradizionali, figure degli enti territoriali comunali e provinciali, oltre che delle, ancor oggi virtuali, città metropolitane.

Su queste basi può essere proposta a guisa di provocazione intellettuale la domanda: si considera ancora necessaria al buon funzionamento del sistema costituzionale italiano, la funzione di garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica? Se si ritenga di sì, come anche ma certo non solo, vicende costituzionali recenti indurrebbero a ritenere, allora il progetto di revisione, anche in questo suo aspetto deve essere, almeno in parte, per le ragioni che si esporranno, criticato e corretto; se si

preferisca l'opinione opposta, si potrà, invece, coerentemente sostenere che il progetto si muove, magari con esitazioni ed errori, nella direzione giusta. In ogni caso quella offerta dal progetto di revisione sembra essere l'occasione adatta per una riconsiderazione meditata delle ragioni di sistema che consentano o no di considerare giustificato il permanere della presenza dell'organo Presidente della Repubblica nella costituzione italiana e di intitolargli un ruolo efficace di "garanzia costituzionale".

## 2. Considerazioni sulla disciplina del progetto di revisione costituzionale relativa all'elezione del Presidente della Repubblica (art.83 cost., sostituito dall'art.16 (poi 19) del progetto)

Al radicamento genetico dell'organo Presidente della Repubblica nel nuovo sistema costituzionale articolato, oltre che sulla rappresentanza politica unitaria dei cittadini della Repubblica, anche sulla doppia rappresentanza, in sede locale e in sede centrale, degli enti territoriali dei diversi tipi, intende provvedere, sostituendo l'art.83 della costituzione vigente, l'art.16 – ora 19 – del progetto.

La previsione di quest'ultimo è che il Presidente della Repubblica venga eletto, come oggi a scrutinio segreto, "dall'Assemblea della Repubblica, presieduta dal Presidente della Camera", da un'assemblea, cioè, che, per la sua variegatissima composizione, non può essere riconosciuta come un'espressione particolare del Parlamento in seduta comune, l'esistenza del quale (art.55, comma 2 della costituzione vigente) non è, comunque, messa in discussione dal progetto. A comporre tale nuova assemblea, concorrono, naturalmente, anzitutto i "componenti delle due Camere" (600 membri), quindi da tre tipi ulteriori di componenti: dai Presidenti di cui all'articolo 57, ultimo comma, cioè, secondo quella disposizione, dai Presidenti delle Giunte e dei Consigli o Assemblee delle Regioni ed dai Presidenti delle Giunte delle Province autonome di Trento e di Bolzano (42 membri di diritto); poi da tre delegati eletti dai Consigli regionali.",(uno solo per la Valle d'Aosta) in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze" (58 membri, espressione della rappresentanza regionale indifferenziata); infine da "un numero ulteriore di delegati in ragione di un delegato per ogni milione di abitanti nella Regione", eletti anch'essi dai Consigli regionali, vincolati, tuttavia, a sceglierli, "per non meno della metà, tra i sindaci, presidenti di provincia o città metropolitana della Regione, designati, a tal fine, dai rispettivi consigli delle autonomie locali." (altri 58 membri,quindi – ammesso che la popolazione complessiva del nostro Paese sia di 58 milioni -, espressione di una rappresentanza territoriale mista e regionalmente differenziata).. La nuova assemblea dovrebbe essere, in definitiva, composta, salve le variazioni della popolazione, da 758 delegati, 600 di provenienza parlamentare e 158 di provenienza locale, dei quali almeno 29 rappresentativi di comuni, province e città metropolitane. Leggendo in altra prospettiva gli stessi

dati, si può ipotizzare che obiettivo del progetto sia quello di conformare l'Assemblea della Repubblica in guida da equilibrare al suo interno, la rappresentanza nazionale, cioè i 400 membri della futura Camera dei deputati, e la rappresentanza territoriale, costituita dai 200 membri del "Senato federale" e dai 158 membri, rappresentativi anch'essi, nel modo appena visto, dei diversi enti territoriali. L'ispirazione sembra tratta, quanto agli equilibri quantitativi, dalla Bundesversammlung tedesca (art. 54, comma 3 Gg.), composta dai membri del Bundestag, e da un numero uguale di membri eletti dalle rappresentanze popolari dei Laender; dalla quale, però, si differenzia non poco, quanto agli aspetti qualitativi, includendo nell'assemblea, i membri del "Senato federale", rappresentanti degli enti territoriali subregionali – entrambi esclusi nella Repubblica federale tedesca -, oltre che i componenti regionali (e delle due province autonome) di diritto, avanti indicati.

L'eterogenea, stratificata, composizione dell'Assemblea della Repubblica non interessa, comunque, in questa sede, di per se stessa, prestandosi per tale profilo a considerazioni per buona parte metagiuridiche; interessa, invece, per la diversa questione dei riflessi che una composizione cosiffatta potrà avere sul ruolo di garanzia costituzionale attribuito dallo stesso progetto al Presidente che da essa verrà eletto. Sarà tale elezione disponibile, non tanto dalla maggioranza politica della Camera dei Deputati, chiaramente insufficiente allo scopo in un'Assemblea tanto numerosa, quanto da una maggioranza più ampia, ma aggregabile intorno ad essa per ragioni di omogeneità politica? Offrire una risposta sicura a questa domanda non è possibile sul piano astratto, implicando essa la conoscenza di dati che solo un accertamento concreto della consistenza della maggioranza politica della Camera e un accertamento parimenti concreto della consistenza e dell'orientamento, politico o autonomistico, delle maggioranze del "Senato federale", dei consigli regionali e dei più importanti consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane nelle varie regioni, consentirebbe di offrire. E' possibile, tuttavia, per le stesse ragioni appena esposte, offrire a quella domanda la minimale risposta negativa, onde sul piano astratto, non è possibile affermare con certezza che una delle tre possibili maggioranze previste dall' articolo 83, comma 2, come sostituito dall'art.19 del progetto, per l'elezione del Presidente (di 2/3 dei componenti l'Assemblea nei primi due scrutini, di 3/5 dopo il secondo scrutinio, della maggioranza assoluta dopo il quarto scrutinio) sarà coagulata sulle proprie posizioni politiche dalla maggioranza della Camera dei Deputati.. Entro questo stretto limite non può negarsi che la garanzia di neutralità costituzionale assicurata al Presidente della Repubblica, se quest'ultimo dovesse essere in futuro eletto secondo le previsioni del progetto, è più alta di quella che attualmente gli assicura l'articolo 83 della costituzione vigente dopo l'entrata in vigore della legislazione elettorale maggioritaria, dalla quale discende, già in linea teorica, la certezza che la maggioranza parlamentare che sostiene il Governo

potrà eleggere, dopo il terzo scrutinio, il Presidente della Repubblica. Ma là di là di considerazioni come queste, incentrate sull'aspetto numerico dell'elezione presidenziale, anche considerazioni di ordine diverso possono avvalorare la congettura che il futuro Presidente non sarà facilmente l'ostaggio della maggioranza di governo. L'aver previsto in successione, ad esempio, tre diversi tipi di maggioranza (anziché due soltanto) per l'elezione del Presidente può essere preso a indizio dell'intento del progetto di creare le condizioni favorevoli a un'intesa la più ampia possibile, e d'altra parte oggettivamente necessaria, della maggioranza politica della Camera dei Deputati con i componenti espressi dal "Senato federale", eletto presumibilmente con metodo elettorale proporzionale, e con quelli eletti dai consigli regionali, così che l'elezione del futuro Presidente possa essere presentata come simbolo concreto dell'alleanza di due rappresentanze, quella nazionale e quella territoriale. Ma, naturalmente, considerazioni come questa potranno trovar conferma solo nell'ipotesi che la rappresentanza, centrale e locale, degli enti territoriali si faccia guidare più dall'ispirazione politico - autonomistica che da quella politica tout - court, ciò che dipende da molte variabili, in parte attualmente imprecisate, in parte astrattamente imprecisabili. E' ovvio, inoltre che la migliore garanzia di neutralità presidenziale si sarebbe potuta ottenere escludendo del tutto la possibilità di elezione a maggioranza del Presidente e che si dovrebbe mirare a ottenere la modificazione in questo senso del progetto. Tuttavia, in definitiva, per quanto penso, il depotenziamento del ruolo del Presidente della Repubblica, che chiaramente si evince dal progetto, non passi tanto per le modalità della sua futura elezione, quanto, come si dirà, per il reciso ridimensionamento funzionale dell'istituzione Presidente, di guisa che non si può neppure escludere che una certa flessibilità di quelle modalità possano essere state suggerite dall'intento di non politicizzare troppo nel momento elettorale un Presidente ampiamente depoliticizzato a causa della neutralizzazione, prevista dal progetto, dei poteri più significativi che fino a qui gli erano attribuiti dalla costituzione vigente.

### 3. Il potere di rappresentanza del Presidente della Repubblica nel progetto di revisione costituzionale.

Secondo il progetto (art.87, I comma, cost., modificato dall'art. 19 (poi 22) del progetto) il Presidente della Repubblica "rappresenta l'unità federale della nazione". Nella formula sulla rappresentanza del Presidente, osservavo nella prima stesura di questa riflessione, esservi un di meno consistente in ciò che nella nuova formula costituzionale scompariva la formula che qualifica il Presidente della Repubblica "Capo dello Stato", e un di più che consiste nell'interpolazione dell'aggettivo qualificativo federale nella formula che lo qualifica rappresentante dell'unità

nazionale. Successivamente, tuttavia, la nuova versione dell'art.19 (ora 22) del progetto, dopo il punto che conchiude il periodo di apertura dell'art.87, ha aggiunto la seguente, laconica frase: "E' il capo dello Stato."

La caduta di tale formula era verosimilmente dovuta alla rappresentazione del rapporto fra Repubblica, come entità non soggettiva e le entità soggettiva dalle quali essa "è costituita", Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, codificata nel I comma del nuovo articolo 114 della costituzione dalla legge di revisione n.3 del 2001. Per gli estensori del progetto se si fosse qualificato il Presidente della Repubblica, "Capo dello Stato", ciò avrebbe rappresentato un controsenso o una limitazione. Ciò che, naturalmente, è vero in quanto tutti i soggetti pubblici dell'art.114 siano considerati, come appunto avviene in quello stesso articolo, nella loro qualità di realtà organizzazioni distinte e, come poco avanti si è osservato, non sintetizzate in una federazione, ma collocate accanto allo Stato. Diversamente si sarebbe potuto concludere, e ciò è appunto quanto è successivamente avvenuto, facendo riferimento alle comunità sottostanti a ciascuno di tali enti. In tale diversa prospettiva, in definitiva (almeno finora !) prevalsa infatti, lo Stato avrebbe potuto e dovuto essere considerato espressione della comunità nazionale complessiva della quale sono parte costitutiva le varie comunità territoriali particolari; in tale prospettiva, infatti, il termine "Repubblica" assume il diverso significato ad essa attribuito dall'art.139 della costituzione, dove il riferimento ad essa serve a precisare avere lo Stato "forma repubblicana". In ogni caso, è chiaro che, neppure accogliendosi questa seconda accezione di esso, lo Stato potrebbe essere considerato, al pari della federazione, espressione di sintesi degli enti territoriali sottostanti.

Quanto alla formula con la quale si esprime il nuovo ruolo rappresentativo del Presidente della Repubblica, dietro di essa si nasconde lo stesso problema di teoria dell'organizzazione del quale si sta dicendo. Verosimilmente essa sembra verbalizzare un non senso perché il concetto sfocato e malleabile di nazione non si presta a essere ridotto a una precisa (a una qualunque) cifra istituzionale (riconducibile, cioè, allo Stato meramente liberale, o democratico o autoritario o ad altra forma di Stato) e, quindi, neppure a quella federale. Ma senza dilungarsi nella dimostrazione più dettagliata di questo aspetto, ci si può limitare pragmaticamente ad osservare che nell'intenzione del progetto con la nuova qualificazione della rappresentanza presidenziale si vuole (o vorrebbe) affermare il nuovo principio secondo il quale il Presidente, nell'assetto costituzionale progettato, sarà, in pari tempo, rappresentante della nazione (quest'ultima, a propria volta, presumibilmente rispecchiata nello Stato come istituzione complessiva che corrisponde alla cittadinanza complessiva) e rappresentante delle istituzioni federali, cioè dello Stato e delle diverse autonomie organizzate, dislocate nel territorio, ma munite anche di una propria espressione centralizzata. E' questa doppia funzione rappresentativa, unificata nella persona del Presidente della Repubblica, che

la formula iniziale del nuovo art.87 cost. avrebbe dovuto esplicitare, anziché confondere, con l'espedito di una sintesi verbale, in una funzione rappresentativa unica quella funzione rappresentativa duplice che consegue alla mancanza di una federazione e allo sdoppiamento di Repubblica e Stato su cui fin dall'inizio si è richiamata l'attenzione.

In ogni caso, sia pure passando attraverso l'ambiguità organizzativa e concettuale appena segnalata, quello che il progetto intende affermare (lo dice a tutte lettere la relazione) è che il Presidente della Repubblica è destinato a occupare, nella nuova architettura costituzionale, una posizione media fra il sistema organizzativo che fa capo allo Stato e il sistema organizzativo che fa capo agli enti locali territoriali e, che, quale "organo di garanzia costituzionale", dovrà vigilare affinché l'equilibrio dei due nuovi subsistemi della futura Repubblica dalla malcerta fisionomia, federale, venga conservato.

4 Il rapporto fra ruolo presidenziale e poteri del Presidente. Se il progetto di revisione abbia conservato o conferito al Presidente della Repubblica i poteri indispensabili ad assolvere alla funzione complessiva corrispondente al suo nuovo ruolo

La condizione per effettuare tale ricollocazione sistematica del ruolo presidenziale sembra, per necessità, quella che il progetto, da un lato conservi al Presidente della Repubblica collegamenti tali con l'organizzazione costituzionale dello Stato che gli consentano di attivare interventi significativi sul suo funzionamento, da altro lato istituisca ex novo i collegamenti che gli saranno necessari quando vorrà agire in modo efficace sul sistema, centrale e locale, dell'organizzazione territoriale.

In particolare: dei poteri sistematici del Presidente della Repubblica relativi al suo collegamento con il Governo e con il Parlamento, nel progetto di revisione costituzionale,.

Se per poteri sistematici si intendono quelli più strettamente connessi al ruolo presidenziale, almeno a quello previsto dalla costituzione vigente, al suo collegamento cioè con il Governo e con il Parlamento, è facile vedere come egli, nel nuovo progetto, li perda quasi per intero o almeno li veda drasticamente ridimensionati.

Fra essi il ridimensionamento sostanziale del potere di nomina del primo ministro, previsto dal progetto, non è altro che l'effetto del sistema elettorale maggioritario per la scelta dei futuri Deputati che il progetto evidentemente, in coerenza con i propri scopi, si limita a presupporre. Analogο (e, dunque, non del tutto uguale) ridimensionamento sostanziale è quello subito dal

potere presidenziale di scioglimento anticipato delle Camere, che gli rimane con qualche margine di discrezionalità nelle sole ipotesi previste dall'art.88, ult. comma (scioglimento del senato federale, art. 20 - poi 23 - del progetto) e dall'articolo 92, IV comma (scioglimento della Camera dei Deputati a seguito ad eventi riguardanti la vita personale del primo ministro, art.23 – poi 26 -del progetto), nel mentre che perde ogni carattere sostanziale in tutte le altre ipotesi considerate dal progetto (pessima è, comunque, la formulazione dell'art.88, I comma).. A proposito del ridimensionamento subito da quest'ultimo potere, per il quale valgono le considerazioni altrove esposte, esso, a differenza del precedente, discende immediatamente dalla disciplina del progetto e rappresenta una conseguenza necessaria del modo radicale con cui viene irrobustita la forma di governo. Riguardo a tale stesso ridimensionamento, non varrebbe comunque a giustificarlo la semplice osservazione che il mutamento complessivo del ruolo presidenziale non può non riflettersi sulla qualità dei suoi poteri sistematici e quindi sul mutamento parallelo di questi ultimi. Anche ad ammettere per vera, infatti, tale osservazione, resta altrettanto vero che, in mancanza dell'attribuzione al Presidente di nuovi poteri di quella stessa natura, il mutato ruolo presidenziale si vedrebbe negati gli strumenti costituzionali indispensabili a far valere dinamicamente la funzione di garanzia che gli viene attribuita dal progetto in relazione all'organizzazione costituzionale dello Stato. Occorre dunque domandarsi se nuovi poteri sistematici relativi a tale organizzazione, in luogo di quelli che attualmente gli attribuisce la costituzione vigente, siano attribuiti al Presidente della Repubblica dal progetto di revisione.

5. La sfasatura, fra la solennità del ruolo di “garanzia costituzionale” attribuita al Presidente della Repubblica dal progetto di revisione costituzionale e la natura particolare dei poteri che gli sono attribuiti.

In relazione all'assetto complessivo offerto dal progetto al ruolo e ai poteri particolari del Presidente della Repubblica, non può non colpire l'interprete la sfasatura esistente fra l'una e l'altra delle due serie di qualificazioni offerte dal progetto a proposito dell'uno e degli altri.

Nel definire il ruolo del Presidente, infatti, il progetto si affida a qualificazioni impegnative e presuppone quindi logicamente l'attribuzione ad esso di poteri la natura dei quali corrisponda a tali qualificazioni, pure se non si preoccupa di “garantire la garanzia”, dappoiché lo stesso (art. 83, comma 3 cost., modificato dall'art. 16 – poi 19 - del progetto di revisione), nel disciplinare il sistema di elezione del Presidente, tanto decisamente influenzato dal passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario, non si preoccupa di scongiurare completamente l'eventualità che il Presidente possa essere in definitiva scelto dalla sola maggioranza parlamentare.

Sul versante funzionale , al contrario, il progetto, anziché misurare i poteri del Presidente sul suo ruolo di garanzia costituzionale, attribuendo ad essi quello statuto elastico che si confà alla speciale e superiore gradazione costituzionale del ruolo presidenziale, pretende di individuare in modo espresso e puntuale i singoli poteri giuridici attribuiti al Presidente, i quali, non solo sono soltanto quelli a lui “espressamente conferiti”, ma, pur quando siano qualificati da finalità garantistiche, proprio a causa della natura circoscritta e particolare delle finalità a ciascuno di essi attribuite, non possono assolvere (e tanto meno esaurire) a quella finalità di garanzia costituzionale del sistema attraverso la quale il progetto di revisione intende pur sempre definire il ruolo presidenziale.

Altra incidenza costituzionale ha , infatti, evidentemente, la titolarità di singole, positive, funzioni presidenziali di garanzia, altra la titolarità di una funzione complessiva di garanzia costituzionale, la quale non può che fondarsi su un effettivo potere di bilanciamento del Presidente nei rapporti fra Parlamento e governo nazionali e nei rapporti dei due organi costituzionali con il sistema, centrale e decentrato, delle autonomie territoriali. Quest’ultima si risolve, infatti, in un sistema complesso di poteri, tanto negativi che positivi, per lo più non scritti, i quali assolvono unitariamente a compiti di moderazione di atti e comportamenti considerati dal Presidente in contrasto con la costituzione e a compiti di attivazione (o, dicendo come Barile, di impulso) di poteri e di atti, allo scopo di rimuovere inerzie costituzionali e a superare gli stati di conflitto e di crisi. Il progetto sembra, però, scambiare questa più ampia funzione di garanzia costituzionale che pure esso stesso in astratto, e sia pure con forma rinnovata, attribuisce al Presidente, con le funzioni di garanzia particolare inerenti a ciascuno dei poteri che esso conserva in capo all’organo presidenziale o che attribuisce ex novo a tale organo.

Quanto a quella funzione generale, infatti, essa, nei confronti dell’organizzazione costituzionale dello Stato, appare del tutto neutralizzata dal previsto meccanismo di superstabilizzazione del governo e quanto al sistema dell’organizzazione territoriale, (se non si voglia sopravvalutare l’esangue potere presidenziale di scioglimento tecnico del “senato federale”) quella funzione viene fatta passare attraverso il meccanismo di tutela, episodica e occasionale, dell’interesse nazionale architettato dall’art.31 – poi 34 - del progetto (nuovo art.127, comma 2, cost.), che viene unanimemente considerato nelle prime prese di posizione degli interpreti, alla stregua di un meccanismo da cancellare prima ancora che da criticare e di mettere concretamente alla prova, per le ragioni che saranno più precisamente esposte in seguito.

6.. Un potere sistematico che il progetto conserva al Presidente della Repubblica, ovvero sia il potere presidenziale di rinviare le leggi alle Camere. (art.19 – ora 22 – del progetto)

Riguardo a tale potere una prima serie di interrogativi, di natura squisitamente tecnica, è quella relativo al destinatario del rinvio. Nessun dubbio, infatti, che quando il rinvio riguardi leggi “bicamerali”, esso debba coinvolgere (non diversamente da oggi) entrambe le Camere, pur quando sia indirizzato a una sola di esse. Nel caso che venga rinviata una legge “monocamerale”, invece, ci si può chiedere se la legge, rinviata alla sola camera che ha esercitato il potere decisivo e ultimo, debba coinvolgere anche l'altra, specialmente nella sottopotesi in cui quest'ultima non abbia chiesto di esaminare anch'essa il testo deliberato dalla prima camera, ma anche nelle due sottopotesi ulteriori che la seconda camera, avendo richiesto di esaminare la deliberazione legislativa monocamerale, e avendo proposto modifiche ad essa, le abbia viste accettate o non accettate. Si tratta di problemi “esterni” al potere presidenziale di rinvio, che riguardano obblighi o facoltà della sola Camera rinviata, o si tratta, al contrario, di problemi nei quali il potere presidenziale è direttamente coinvolto? Comunque sia il progetto di revisione, a causa della rilevanza costituzionale delle questioni appena individuate, non dovrebbe sottrarsi al compito di offrire precisazioni al riguardo. Se ci si proponga un interrogativo tecnico più particolare è lecito, chiedersi, dal momento che la prassi dei rinvii presidenziali ha interessato, quasi totalitariamente, la questione del rispetto dell'art.81, IV comma della costituzione, se sia concepibile o se comunque posseda un minimo di effettività un rinvio delle leggi al futuro “senato federale”, dal momento che l'approvazione di leggi statali indicative di principi guida o di principi limite della legislazione regionale (la quale per sua stessa natura rende difficilmente pensabile la possibilità del suo contrasto con la costituzione) sembra non comportare spese a carico del bilancio dello Stato e rendere, per ciò, praticamente inapplicabile la disposizione costituzionale appena indicata.. Una questione questa che sembra indipendente da quella più generale e dibattuta relativa all'attribuzione alla sola Camera dei Deputati o a entrambe della responsabilità di approvare i vari atti e documenti della manovra finanziaria.

Vi è poi l'interrogativo più sostanziale, quello relativo al se il passaggio dal bicameralismo paritario a quello asimmetrico potrà avere riflessi sulla consistenza del potere di rinvio presidenziale delle leggi, rendendolo più fragile o più robusto. Riguardo ad esso l'argomento più forte a favore della tesi dell'irrobustimento pare, tuttavia, senz'altro da individuare nella sottrazione del medesimo alla controfirma governativa, secondo quanto prevede l'art.89 cost., modificato dall'art. 21 – ora 24 - del progetto di revisione, cioè in un argomento estraneo alla trasformazione del bicameralismo, pure se dedotto da un ulteriore, caratterizzante, aspetto della complessiva disciplina del progetto di revisione. Non sembra azzardato, infatti, ritenere che il potere di rinvio, a dispetto del fatto che esso nella costituzione vigente debba essere senz'altro inquadrato fra i poteri squisitamente – sostanzialmente e formalmente - presidenziali, possa ricevere impulso dalla sua trasformazione da

potere proprio del Presidente, a potere esercitabile da quest'ultimo in modo separato, del tutto scollegato, cioè, da ogni forma di comunicazione con il Governo. Meno persuasiva sembra, invece, l'ipotesi che quell'irrobustimento possa conseguire alla circostanza, pure indubitabile, del generale affievolimento di un potere legislativo esercitato in modo autonomo dal Parlamento, a causa della più netta soggezione del medesimo al potere governativo di indirizzo. Proprio a causa dell'attribuzione tendenzialmente monopolistica del potere di indirizzo politico – legislativo al Governo, sembra, infatti, del tutto improbabile che l'esercizio presidenziale del potere di rinvio, che può in ogni caso considerarsi il più debole fra i poteri sistematici del Presidente della Repubblica e che solo assai di recente, per effetto di circostanze senz'altro eccezionali, ha episodicamente assunto significati costituzionalmente forti, possa fuoriuscire dall'ancoraggio prudente agli ormezzi (criteri) della stretta legalità costituzionale per avventurarsi nel mare aperto delle valutazioni dell'opportunità costituzionale dove verrebbe a scontrarsi, è troppo facile prevederlo, non tanto, direttamente, con rivendicazioni di competenza del potere legislativo, quanto, indirettamente, con il potere dominante del Governo sullo sviluppo della legislazione. E' verosimile, dunque, prevedere, che, nel contesto della marcata estraniamento del ruolo presidenziale dalle future, irrigidite, dinamiche della forma di governo, lo stesso potere presidenziale di rinvio delle leggi alle Camere abbia a subire un ridimensionamento parallelo che lo condurrà ad assestarsi sui livelli più timidi delle sue potenziali possibilità operative.

## 7. I poteri enumerati di natura particolare attribuiti dal progetto di revisione al Presidente della Repubblica (un bilancio)

### A) I poteri particolari che gli sono stati conservati. . Osservazioni minime

Li si ritrascrive qui a mero scopo di memoria.

Può inviare messaggi alle Camere;  
Indice le elezioni delle nuove Camere e ne fissa la prima riunione;  
Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti; Indice il *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione;  
Nomina, nei casi indicati dalla legge, i funzionari dello Stato;

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere;  
Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge;

Dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere;  
Presiede il Consiglio superiore della magistratura;  
Può concedere grazia e commutare le pene;  
Conferisce le onorificenze della Repubblica;

A proposito di essi la breve riflessione tenuta sul potere di rinvio presidenziale delle leggi apre la via alla riflessione più generale relativa al se, nel nuovo contesto costituzionale, i poteri enumerati conservati al Presidente della repubblica dall'art.87 della costituzione vigente, non modificato dal progetto di revisione, funzioneranno nello stesso modo in cui funzionano nel contesto costituzionale attuale, o se, invece, tanto sul piano delle procedure, quanto su quello sostanziale, assumeranno, nel futuro costituzionale progettato, un valore diverso. Si tratta di questione, per certi versi, troppo ampia per essere affrontata in uno studio come questo che prende in considerazione un testo instabile e meramente progettato di costituzione, e, dunque, probabilmente prematura nello stadio attuale della discussione, per altri versi poco significativa per la natura generalmente vincolata dei poteri presidenziali considerati dall'elenco.

Considerazioni diverse sembra, tuttavia, meritare da subito il bidimensionale (subordinato e sovraordinato all'interno della medesima dimensione costituzionale) potere presidenziale di messaggio alle Camere, caratteristica del quale, nell'ordinamento attuale, è, per un verso, quella di essere costituzionalmente tenuto a un vincolo di rispetto nei confronti del potere di indirizzo politico del Governo, per altro verso, quella di fungere da espressione diretta dello spirito costituzionale, venendo in tal modo a porsi su un piano diverso e superiore rispetto a quello occupato dal quel tipico potere governativo. Ora il fatto, per esempio, che anche questo potere presidenziale venga, come altri, dissociato, secondo il futuro articolo 89 cost., modificato dall'art.21 - ora 24 - del progetto, dal vincolo della controfirma ministeriale, suscita il quesito (che in questa sede può soltanto essere adombrato) se tale dissociazione renda più libera l'azione del Presidente, come una considerazione più immediata del problema sembra suggerire, o se tale espressa dissociazione sia, a propria volta, frutto della separazione implicita, della vera propria relazione di incomunicazione, collocata più a monte, fra la sfera delle attribuzioni presidenziali, e quella delle attribuzioni del binomio Governo – Parlamento. In quest'ultima ipotesi, infatti, nessuna delle due componenti del binomio, in particolare la prima, avrebbe più a temere possibili collisioni dei messaggi presidenziali al Parlamento (e, sembra, a fortiori, di tutti i possibili messaggi) con

l'esercizio, eventualmente illegittimo o manifestamente inopportuno, delle proprie prerogative costituzionali. Per conseguenza, se fosse tale ipotesi ad inverarsi, come la lettura sistematica del progetto di revisione lascia presagire, non potrebbe non risentirne negativamente la stessa funzione garantistica e propulsiva dei messaggi presidenziali, la quale ha tratto fin qui la propria più profonda pregnanza dal fatto di poter funzionare e da avere effettivamente funzionato, da fattore di equilibrio nei rapporti fra Parlamento e Governo, tanto quando si è proposta come argine costituzionale nei confronti di possibili risvolti incostituzionali dovuti all'iperattivismo dell'uno o dell'altro, quanto allorché si è proposta come fonte propulsiva volta a superare le situazioni di stallo interno di ciascuno d'essi o le crisi dei loro rapporti reciproci. Sembra, in definitiva, che una volta tagliati o di molto allentati i legami istituzionali del Presidente della Repubblica con i due organi costituzionali politici, implicitamente sostituiti da paralleli legami del governo con il corpo elettorale, venga a determinarsi per conseguenza lo straniamento del messaggio, con la sua doppia funzione, dal vivo dei rapporti costituzionali, e, per conseguenza ulteriore, lo svuotamento della più viva sostanza del potere giuridico considerato, o della facoltà recante lo stesso nome, sostituiti entrambi da una configurazione puramente decorativa e retorica dei medesimi.

B) I poteri particolari di nuova attribuzione (art.87 modificato e art.19 – ora 22 - del progetto).  
Osservazioni minime.

Li si trascrive qui per mera facilitazione di lettura

Nomina i Presidenti delle autorità amministrative indipendenti;

Nomina (nella versione originaria, emendata dalla commissione affari costituzionale del Senato su proposta del relatore, era scritto “designa”) il Vicepresidente del CSM nell'ambito dei suoi componenti;

L'attribuzione al Presidente della Repubblica di tali nuovi poteri sembra rappresentare con evidenza ostensiva lo scambio ineguale e inespreso, sottostante al progetto, fra la funzione generale di garanzia costituzionale, formalmente conservata al Presidente, ma a lui sostanzialmente sottratta per la caduta dei poteri di sovraordinazione costituzionale necessari a farla valere, e le (nuove) funzioni particolari di garanzia che lo stesso gli attribuisce. Piuttosto che a corroborare il ruolo di garanzia costituzionale attribuito dal progetto al Presidente della Repubblica, tali nuove funzioni, non essendo poste su un piano sovraordinato a quello occupato da altre funzioni costituzionali che egli dovrebbe frenare o sollecitare, ma sullo stesso piano di queste ultime, esse sembrano piuttosto appropriate a ritagliare, come si evince anche dalla particolare disciplina della controfirma dalla

quale le nomine di entrambi i tipi sono esentate, ambiti di competenza particolari e separati all'interno dei quali il Presidente potrà esercitare un proprio potere immediato, anziché a fungere da strumenti atti a consentire al Presidente della Repubblica di esercitare il ruolo superiore di “garante della costituzione”.

Se poi, al di là di questa osservazione di fondo, si considerano, in altra prospettiva, comune tuttavia ad entrambi, tali poteri di nuova attribuzione, non ci si possono nascondere alcune conseguenze negative che a causa di essi potrebbero investire la Presidenza della Repubblica. La prima sembra essere rappresentata dal fatto onde la Presidenza si vedrebbe verosimilmente obbligata a irrobustire il proprio apparato organizzativo, allo scopo di acquisire autonomamente le informazioni necessarie all'effettuazione meditata delle scelte del Presidente; la seconda è che, per effetto di tale ministerializzazione strisciante della Presidenza, il Presidente verrebbe inevitabilmente coinvolto in scelte di carattere sempre più marcatamente amministrativo a lui direttamente imputabili; la terza è che il Presidente, a causa di questo marcato slittamento verso il particolare del livello della propria azione, si troverebbe esposto, se non al rischio di contestazioni giudiziarie dei propri atti di scelta, quanto meno a quello del salire di contestazioni provenienti dalle parti politiche e/o dalla pubblica opinione, dalle quali potrebbe essere messa in discussione, più di quanto oggi stesso avvenga relativamente ad altre nomine che la costituzione vigente gli affida, il patrimonio prezioso della sua neutralità costituzionale.

Delicatissima appare a quest'ultimo proposito, la nomina – scelta del Vicepresidente del CSM, non più scelto immediatamente da quest'ultimo “fra i componenti designati (eletti) dal Parlamento”, ma scelto dal Presidente direttamente fra tutti i componenti di quel consesso, e, dunque, anche fra i suoi membri togati. Onde davanti al Presidente si apre un ampio ventaglio di decisioni, se nominare un componente non togato o uno togato; se, nell'ipotesi che egli voglia insistere sulla strada fino a qui costituzionalmente indicata, nominare un consigliere eletto dalla maggioranza parlamentare o, invece, eletto dall'opposizione; se, nell'ipotesi che egli voglia invece battere la strada aperta dal progetto di revisione, nominare un magistrato esclusivamente per le sue capacità professionali, indipendentemente cioè dalla consistenza della “corrente”, eventualmente minoritaria, alla quale appartiene, o nominare un magistrato che possa contare su una più consistente solidarietà entro il consiglio. Qualunque abbia ad essere la futura scelta del Presidente, sarà possibile sottrarla alla critica politica, corporativa e di opinione?

Quanto alla nomina - scelta dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti, oltre alle considerazioni già svolte, sostanzialmente formulate in relazione alla nomina di esse, ci si può limitare ad osservare che il progetto di revisione, al negativo non si impegna nella definizione dei caratteri giuridici di tali autorità, nella possibile costituzionalizzazione del potere che in esse si

rappresenta; e al positivo intende consacrare la dualità del potere di scelta dei membri delle autorità, riservando al Presidente della Repubblica la nomina dei presidenti e lasciando al legislatore ordinario la scelta degli altri componenti delle medesime. Si è, dunque, in presenza di una disciplina che lascia insolute le questioni di fondo, alle quali il progetto sembra accostarsi indirettamente e per allusioni. Attribuire al Presidente la nomina dei Presidenti delle autorità vuole rappresentare il primo passo nella costruzione di un diritto costituzionale delle autorità di garanzia da elaborare successivamente in modo più compiuto? Vuole tale potere di nomina spezzare quella attribuzione la collegialità delle autorità di garanzia a favore di un modello di collegialità disuguale, fondato sulla supremazia del Presidente dei collegi che la disciplina ordinaria avrebbe il compito di rendere successivamente concreto elaborando la strumentazione appropriata allo scopo? Anche la questione del coordinamento fra i due poteri fra i quali è distribuito il potere di nomina dei membri delle autorità, il primo certo, quello del Presidente della Repubblica, l'altro a titolarità eventualmente variabile, e incerto anche nella natura dell'atto di scelta (nomina o elezione), sarà fonte di problemi tutt'altro che trascurabili, qualora abbia senso considerare probabile che il potere esercitato per secondo troverà un punto di orientamento, nel senso del bilanciamento o in quello dell'omologazione, nei risultati ai quali sarà approdato l'esercizio del primo.

#### 8. Considerazioni riguardanti la sottrazione alla controfirma, di molti atti del Presidente della Repubblica (art.89 modificato e art. 21, poi 24, del progetto)

L'intenzione sottostante a questa parte della disciplina del progetto può essere, nel suo complesso, valutata positivamente almeno per il suo intendimento di voler corrispondere o cercare di corrispondere a valutazioni o, talora, a vere e proprie esortazioni, della dottrina a rivedere e alleggerire la disciplina costituzionale della controfirma. Alla revisione, sul punto che si considera, possono essere anche mosse tuttavia, alcune critiche, di principio e puntuali.

Sul piano dei principi è lecito domandarsi se la sottrazione di taluni atti presidenziali alla controfirma non corrisponda a una confusione fra l'esigenza di difesa della natura presidenziale di alcuni almeno degli atti sottratti dal progetto alla controfirma e quella di tale sottrazione considerata di per se stessa, o, in altre parole, se il progetto sia guidato dalla persuasione che solo sottraendo gli atti presidenziali alla controfirma ministeriale sia possibile garantire costituzionalmente la presidenzialità dell'atto. Si tratta, tuttavia, di una convinzione errata che sembra fondarsi sulla lettera dell'art.89, I comma cost. (per altro reiterata dal progetto di revisione) che ha creato risalenti difficoltà interpretative, originate dall'incongruenza costituzionale di condizionare gli atti propriamente presidenziali alla previa controfirma dei ministri "proponenti".

Per ovviare a tale difficoltà, si ricorderà che la dottrina migliore (mi piace ricordare il notissimo articolo di Guarino sulla R.T. D. P. del 1951) aveva suggerito di interpretare correttivamente quella intrinsecamente contraddittoria dizione, riferendo la competenza ministeriale di controfirma degli atti di quella natura, ai ministri “competenti”. Quella proposta di soluzione del problema sembra, ancor oggi, senz’altro migliore di quella adottata dal progetto di revisione, che sceglie la strada di sottrarre del tutto (“non sono proposti, né controfirmati” recita l’art.89, comma 3, così modificato dall’art.21, poi 24 del progetto) gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali alla controfirma ministeriale.

Vari appaiono i vantaggi che potrebbero ottenersi se venisse mantenuta la controfirma ministeriale sugli atti presidenziali, e, allo stesso tempo, fosse delimitata, nel senso appena esposto, la funzione di quest’ultima. Anzitutto quello generale, di impedire il formarsi di ambiti significativi della vita costituzionale sottratti alla conoscenza legale del Governo e dello stesso Parlamento, e, insieme, l’accentuarsi dell’isolamento dell’istituzione presidenziale, ciò che, indirettamente e in via normale, ne indebolirebbe l’influenza, ma potrebbe anche condurre il Presidente, qualora fosse valutata male e per eccesso la lista degli atti presidenziali sottratti alla controfirma, ad esercitare impropriamente, eppure all’apparenza legalmente, funzioni aventi incidenza costituzionale, e sostanzialmente politica, assai rilevante. La tendenza a creare ambiti di competenza costituzionale in rapporto di debole (o prive di) comunicazione reciproca, diffusamente presente nel testo del progetto di revisione, non merita, dunque, per quel che si è detto, adesione.

Un vantaggio particolare, nella conservazione della controfirma ministeriale, quanto meno relativamente a certi degli atti presidenziali elencati nella proposta di riforma dell’art.89 cost., sarebbe certamente quello di evitare la completa omologazione, che pare conseguire all’impostazione del progetto, di atti, i quali presentano sicuramente considerevoli differenze reciproche, di guisa che il carattere sostanzialmente presidenziale di essi, anche quando non si presti a dubbi, non esclude differenze sensibili nelle incidenze istituzionali di ciascuno. La differenza più vistosa fra essi è quella fra i vari atti di nomina attribuiti alla competenza presidenziale (la nomina dei senatori a vita (per altro incomprensibile in un progetto che “federalizza” il senato), la nomina dei giudici della Corte costituzionale di sua competenza, le nomine dei Presidenti delle autorità amministrative indipendenti, la designazione (divenuta nomina dopo che è stato approvato dalla commissione affari costituzionali del Senato un emendamento in tal senso all’art.22 del progetto – precedentemente 19 – che prevede la modifica dell’art.87 cost.) del Vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, e le altre nomine che la legge eventualmente attribuisca alla sua esclusiva responsabilità, relativamente ai quali l’interesse del Governo a conoscerli, corrisponde all’interesse costituzionale governativo ad essere preventivamente informato degli atti più

significativi che il Presidente intenda adottare ; gli atti che hanno ad oggetto aspetti particolari della funzionalità di altri organi costituzionali (come la richiesta di una nuova deliberazione alle Camere e i messaggi alle Camere, ai sensi degli articoli 74 e.87 cost.), sicuramente presidenziali anch'essi, ma rispetto ai quali l'interesse del Governo appare più complesso, non solo all'informazione preventiva, ma anche alla migliore e più tempestiva valutazione dell'impatto di tali atti sui poteri costituzionali del Parlamento e propri e, dunque, su questioni nelle quali potrebbe essere indirettamente o direttamente coinvolto; gli atti, infine, che riguardano la funzionalità complessiva e dunque, l'esistenza del Governo stesso e di ognuna delle due camere del Parlamento, (le quali torneranno ad essere normalmente scioglibili l'una indipendentemente dall'altra), come lo scioglimento del "Senato federale della Repubblica", "in caso di prolungata impossibilità di funzionamento" (articolo 20, poi 23, del progetto che propone l'aggiunta di un III comma all'art.88 cost.) , e lo scioglimento della Camera dei deputati ai sensi degli articoli 92 (per eventi che colpiscano negativamente la persona del Primo ministro) e 94 cost. (per voto di sfiducia che abbia colpito il Primo ministro), relativamente ai quali l'interesse del Governo appare ancor più complesso, essendo finalizzato, non solo alla tutela di interessi meramente informativi, o giustificato dall'esigenza di valutare o fronteggiare singole disfunzioni costituzionali, bensì dalla più profonda esigenza di valutare l'impatto degli atti presidenziali sull'insieme dell'equilibrio costituzionale. Si tratta di ragioni le quali, per la loro consistenza poco oppugnabile, dovrebbero consigliare di eliminare la istituzionale funzione di contrappeso garantistico esercitato da ciascun potere costituzionale nei confronti di ciascun altro, e, quindi, di rinunciare a forme di collegamento fra le loro rispettive azioni tanto significative come quelle avanti indicate

Una considerazione speciale merita senz'altro il potere presidenziale di "concedere grazia", del quale recentemente si è molto discusso, e in relazione al quale non sembra che debbano venir meno le considerazioni esposte. Il significato della persistente attribuzione della controfirma ministeriale al ministro di giustizia, dovrebbe corrispondere, infatti, secondo logica costituzionale, oltre che a un interesse informativo del Governo e del Parlamento, anche a quello di impegnare il ministro a collaborare, in posizione di stretta dipendenza esecutiva, con il Presidente della Repubblica nell'esercizio di questo potere particolarissimo che la costituzione affida alla sua valutazione personale e razionale. Il significato distorto e amplificato che nel passato recente è stato attribuito a tale potere ministeriale di controfirma (che non trova affatto riscontro in prassi centenarie) non dovrebbe, dunque, per quel che pensiamo, condurre alla soppressione della controfirma ministeriale dell'atto presidenziale di grazia, bensì a prevederne esplicitamente il carattere obbligatorio, strumentale e subordinato. La soluzione prevista dal progetto di revisione appare, al contrario, tutta fondata su una ragione meramente negativa, sul rischio cioè che il potere ministeriale venga

esercitato in modo distorto (rectius incostituzionale), così che il potere attribuito al Presidente possa venire a mancare di una condizione legale indispensabile al suo concreto esercizio.

Da segnalare, infine, come una stranezza del testo, la circostanza che il progetto non menzioni fra gli atti elencati nell'art.89, comma 3, modificato, il più personale fra gli atti presidenziali, rappresentato dalle dimissioni del Presidente della Repubblica, in relazione al quale, non ostante tale sua particolare natura, è evidente l'esistenza di un interesse pubblico a conoscere e a valutare se esso abbia dovuto a cause di natura personale o di natura istituzionale.

9. Il potere presidenziale di decidere in ultima istanza le controversie relative alle leggi regionali ritenute in conflitto con l'interesse nazionale (nuovo art.127, comma 2 cost. e art.31 - poi 34 - del progetto di revisione costituzionale).

E', quello indicato dal titolo, il nuovo potere del Presidente della Repubblica di decretare l'annullamento di una legge regionale da lui ritenuta in contrasto con l'interesse nazionale al termine di un procedimento complesso nel quale: a) inizialmente la questione del contrasto della legge regionale con l'interesse nazionale viene prospettata dal Governo al "Senato federale della Repubblica" entro trenta giorni dalla pubblicazione della stessa; b) successivamente – nei trenta giorni che seguono la comunicazione precedente – il Senato può (così sembra di capire), o decidere immediatamente in senso contrario all'avviso del Governo, o, concordando in tutto o in parte con tale avviso, può rinviare la legge alla Regione, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, indicando le disposizioni pregiudizievoli; c) successivamente ancora – nei trenta giorni dalla ricezione della comunicazione di rinvio – il consiglio regionale (al riguardo non viene indicato alcun vincolo di maggioranza) potrà, rimuovere quelle disposizioni, non rimuoverle, rimuoverle solo in parte; d) nelle ultime due ipotesi, il Senato, entro i trenta giorni successivi alla scadenza inutile del periodo indicato sub b, o entro i trenta giorni successivi alla comunicazione della deliberazione regionale che conferma le disposizioni ritenute pregiudizievoli dal Senato della legge contestata o che modifica solo in parte tali disposizioni, potrà proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge o sue disposizioni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Alla luce delle considerazioni inizialmente esposte, la ragione per la quale tale singolarissimo potere presidenziale è stato inserito dal progetto di revisione nello scenario costituzionale da esso ipotizzato, appare evidente. Attraverso tale inserimento passa, infatti, il tentativo di istituire un collegamento funzionale dotato di una qualche robustezza fra il Presidente della Repubblica e quella parte del sistema costituzionale, che fa capo, al centro e nei diversi territori, al sistema delle autonomie locali. Senza un collegamento funzionale forte con quel sistema, infatti, anche i

nuovissimi ingegneri costituzionali erano consapevoli che lo svolgimento del ruolo presidenziale di equilibrio fra i due pilastri portanti del nuovo assetto costituzionale, quello riconducibile allo Stato e quello riconducibile al sistema autonomistico, sarebbe stato privo, relativamente a quest'ultimo, di una qualsiasi base. E' vero che sarebbe restato in vita il collegamento genetico del Presidente con quel sistema, giusta la disciplina dell'elezione presidenziale regolata dall'art.16, ora 19, del progetto che prevede la modifica dell'art.83 cost., ma esso sarebbe rimasto abbandonato a se stesso, privo di sviluppi significativi.

### 9.1. Impostazione della relazione

A sostegno di tale previsione, la relazione al progetto di revisione osserva che Il Presidente della Repubblica avrebbe la facoltà, non l'obbligo di annullare la legge regionale che contrasti con l'interesse nazionale, non sarebbe cioè vincolato a formalizzare la deliberazione eventualmente espressa in tal senso dal "Senato federale" e che la pregnanza di quella previsione andrebbe colta nel venir meno, in virtù d'essa, dell'identificazione dell'interesse nazionale con quello dello Stato e, per converso, anche della "presunzione di generale inidoneità delle regioni a rispettare (ma sarebbe meglio detto a rappresentare, cioè a stabilirne la sostanza) l'interesse nazionale", in quanto nella nozione di interesse nazionale rientrerebbe non solo l'interesse generale, ma anche quello locale."

A conclusione del complesso procedimento avanti descritto, toccherà al Presidente della Repubblica, considerato evidentemente rappresentare unitariamente l'interesse generale e quello locale (così si esprime la relazione), risolvere la questione (definita dalla stessa relazione, di merito), adottando un decreto con il quale potrà annullare la legge regionale, o, se così ritenga, dichiarare insussistente il contrasto.

Il Presidente della Repubblica, sia pure in ultima istanza, è chiamato dunque a decidere un conflitto che oppone, nel merito, governo e senato federale al consiglio di una regione, (e dunque, traducendo nella terminologia della relazione, l'interesse generale, l'interesse territoriale centralizzato e l'interesse territoriale localizzato), in relazione a una legge approvata da quest'ultimo.

#### 9.1.1 Critiche all'impostazione della relazione

Il tentativo operato dal progetto di istituire un collegamento funzionale forte fra Presidente della Repubblica e sistema organizzativo delle autonomie locali è stato, tuttavia, giudicato generalmente infelice e, in definitiva, per più di una ragione costituzionale, del tutto insostenibile.

##### A) Critiche di principio

Una critica radicale della disposizione si basa semplicemente sull'osservazione che in nessun ordinamento federale è richiamata la nozione di "interesse nazionale". Se lo scopo della clausola, si dice, è quello di irrobustire l'interesse dell'ente territoriale maggiore nei confronti di quello degli altri enti territoriali, allora essa è inutile dal momento che l'osservazione dell'esperienza di funzionamento di tutti le organizzazioni territoriali variamente ispirate al federalismo permette di constatare un processo continuo di allargamento dei poteri dell'ente territoriale più ampio a detrimento dei poteri degli enti territoriali di ampiezza minore. Sulla base di tale considerazione il recupero della nozione di interesse nazionale può essere considerata, o inutile, vista la spontanea tendenza verso il centro di quei sistemi, o pericolosa perché accompagnerebbe un andamento considerato naturale dei sistemi costituzionali federale con una clausola espressa destinata ad alimentare lo sviluppo di quella naturale tendenza, lasciando trasparire fin dall'inizio, una sottintesa sfiducia nei riguardi dell'equilibrio complessivo del sistema costituzionale territorialmente articolato, preordinato dal progetto di revisione. Si potrebbe replicare che quello progettato dal disegno di legge di revisione non può essere considerato come specie del genere Stato federale, e che lo Stato regionale è caratterizzato da un'articolazione territoriale meno robusta di quella che caratterizza quell'ampio e ormai straordinariamente differenziato genere, ma la replica non varrebbe a nascondere il dato onde quelle considerazioni dovrebbero, a più forte ragione, considerarsi appropriate anche a uno Stato articolato in regioni e storicamente preesistente ad esse, nel quale la disuguaglianza fra i poteri del centro e quelli delle organizzazioni territoriali dovrebbe essere maggiore di quella esistente fra le organizzazioni omologhe degli Stati federali. A parte ogni considerazione relativa al modo insostenibile con il quale il progetto pretende di attivare l'interesse nazionale, dunque, la stessa evocazione di esso sembra costituire l'eredità di un ancestrale, anche odiernamente vivo, senso di incertezza, circa la sufficienza delle risorse attivabili dal centro del nuovo sistema costituzionale, allo scopo di tenere compatti tutti gli elementi che entrano a comporlo.

#### B) Critiche interne o di sistema

Le critiche all'art.31, poi 34, del progetto (e all'art. 127, comma 2, cost. modificato), argomentate sulla base della stessa intelaiatura del progetto, sono praticamente generali. Quelle più diffuse, le quali sembrano anche le più centrate, sono di natura indiretta. Esse colpiscono il potere previsto da quell'articolo perché, a monte di esso, colpiscono il carattere troppo indeterminato dell'interesse nazionale. L'indeterminatezza dell'interesse sottostante al potere, l'indeterminatezza conseguente di

quest'ultimo, oltre che il carattere dichiaratamente di merito delle questioni che attraverso quel potere verrebbero decise, infatti, espongono una costellazione di caratteri che non possono, secondo questa condivisibile e diffusissima critica, non riflettersi sulla natura stessa del potere attribuito al Presidente della Repubblica, onde quest'ultimo, in contrasto con la vocazione di organo di "garanzia costituzionale" che il progetto stesso di revisione gli attribuisce, nell'ipotesi immaginata dallo stesso, verrebbe chiamato in causa come organo titolare di un potere intrinsecamente politico. Può bastare ad occultare una realtà come quella prospettata, l'inquadramento della fattispecie normativa oggettivata nella disposizione dell'art.127, comma 2, cost., modificato, entro il formalistico schema del giudizio arbitrale, nel quale il Preside arbitra un conflitto costituzionale, allorché il parametro del presunto giudizio non sta dentro il diritto costituzionale, ma fuori di esso, e quando la decisione di merito adottata sulla sua base ha la forza di rovesciare valutazioni politiche di segno contrario espresse da organi tutti politici, quali il Governo e il "Senato federale" da un lato, e i consigli regionali dall'altro? Non sembra e tale conclusione varrebbe, per ragioni diverse, anche se il progetto dovesse accogliere una diversa, meno indeterminata, concezione dell'interesse nazionale, tipizzandone, come da molti si propone, il contenuto. Infatti, se dovesse affermarsi questa diversa e più ristretta concezione costituzionale dell'interesse nazionale, resterebbe superata l'osservazione per la quale, anche in tale ipotesi, il potere di decidere i conflitti fra organi costituzionali centrali (governo e senato federale) e singoli consigli regionali, seguirebbe a presentare profili di indeterminatezza assai pronunciati e, in quanto tali, non suscettibili di soluzione sulla base di una semplice, pur se elasticamente caratterizzata, attività di interpretazione della costituzione affidata al Presidente della Repubblica; sarebbe, infatti, sufficiente osservare che la concezione tipizzata dell'interesse nazionale implica l'attivazione, a sua difesa, di altri organi costituzionale, come, a titolo di esempio, il Parlamento, a tutela della clausola di essenzialità prevista dall'art.117, comma 2, lettera m) della costituzione vigente, o il Governo, a tutela delle due clausole di unitarietà previste dall'art. 120, comma 2, del medesimo testo. La concezione ridimensionata dell'interesse nazionale finirebbe dunque per smantellare, forse ancora più radicalmente dell'altra, l'artificiosa costruzione architettata dalle disposizioni avanti citate del progetto.

Alle osservazioni precedenti può essere poi aggiunta, se si vuole, una critica di natura più tecnica all'ipotesi di introdurre un potere presidenziale di annullare leggi regionali con proprio decreto. Ad occhio e croce sembra trattarsi, in chiave tecnica, di una fattispecie giuridica vagamente aberrante, rispetto alla quale non si fatica a reperire i numerosi principi costituzionali con i quali essa, in nome della salvaguardia di quell'interesse nazionale, di rango anch'esso costituzionale, si porrebbe in contrasto; da quello di separazione dei poteri (onde a un organo non giurisdizionale, e non

parlamentare, si dà il potere di annullare un atto legislativo), a quello autonomistico (che appare trasgredito per la subordinazione delle valutazioni di un organo politico rappresentativo alle valutazioni di merito di un organo non politicamente rappresentativo), a quello di legalità (onde la supremazia delle leggi rispetto ai decreti, verrebbe nella specie rovesciato a favore di questi ultimi) - a quello che impone di distinguere rigidamente le valutazioni di legalità da quelle politiche, affidando queste ultime ad organi politici.

Si deve, comunque, prendere atto che non ostanti tutte le critiche, di vario tipo e mosse da varia prospettiva dalle quali è stata bersagliata, la disposizione esaminata del progetto ha superato indenne l'esame della commissione affari costituzionali del Senato, onde verrà presentata senza modificazioni per la prima lettura, al vaglio dell'assemblea senatoriale.

#### 10. Brevi conclusioni

Esaminando la disciplina del progetto nella parte relativa al Presidente della Repubblica se ne riceve un'impressione contraddittoria. Il ridimensionamento del ruolo presidenziale che, per le ragioni precedentemente esposte, emerge dal progetto, sembra, infatti, per certi aspetti non rappresentare uno scopo direttamente perseguito dal medesimo, ma essere piuttosto la conseguenza dello scopo da quest'ultimo direttamente voluto, che risiede, ciò sembra evidente, nella volontà di irrobustire nella misura più radicale, la forma di governo. La previsione di meccanismi automatici per la nomina del primo ministro e per lo scioglimento del Parlamento, entrambi ispirati dalle ragioni della democrazia immediata, e della sua proiezione autoritaria, non può infatti non ridondare in una restrizione parallela del ruolo del Presidente della Repubblica che proprio su quei poteri, che pure non erano esclusivamente suoi propri, fondava la parte più sostanziosa della propria autorità. D'altra parte l'irrigidimento assoluto nel quale il progetto di revisione ingabbia lo scopo principale da esso direttamente perseguito, costituisce per paradosso anche spia della consapevolezza dell'impossibilità di conseguire l'obiettivo della stabilizzazione assoluta del Governo attraverso i meccanismi superstabilizzanti da esso prescelti. La coesione interna di una maggioranza parlamentare fondata su una formula politica pluripartitica, a differenza della coesione di una maggioranza parlamentare fondata sul monopartitismo, non può essere garantita, infatti, esclusivamente da meccanismi costituzionali. Il fatto che il progetto, non ostanti le caratteristiche di semistabilità del sistema politico – costituzionale, intrinseche al bipolarismo, abbia tenuto sostanzialmente al di fuori della forma di governo prescelta il Presidente della Repubblica, non può essere, dunque, considerato come semplice riflesso di quella scelta, bensì come uno scopo almeno in parte voluto insieme con quella. Più coerente con un sistema partitico solo parzialmente unificato

sarebbe stato, infatti, un rafforzamento meno rigido della forma di governo parlamentare, associato a una configurazione meno depressa del ruolo del Presidente, tale cioè da non sterilizzare la funzione di mediazione politico- costituzionale della quale quel ruolo è potenzialmente capace. D'altra parte alla neutralizzazione di tale funzione non ha fatto riscontro, come si è introduttivamente e ultimamente osservato, l'individuazione effettiva ed efficace di un nuovo, diverso, ruolo presidenziale. Ciò rafforza nella convinzione che il ruolo tradizionale fin qui svolto dal Presidente della Repubblica meritasse di essere ripensato e reso coerente con i mutamenti intervenuti nel sistema costituzionale nell'ultimo decennio, piuttosto che di essere completamente abbandonato.