

Non abbiamo una Costituzione, ma due. E non utilizziamo già quella scritta

di Niccolò Zanon

L'idea che esista - accanto, al di là, o addirittura contro la Costituzione formale (quella scritta nei testi vigenti) una Costituzione "materiale", consistente in prassi, comportamenti o consuetudini diffuse tra gli attori istituzionali e le forze politiche, non smette di alimentare il dibattito sulle riforme istituzionali. Anche il Capo dello Stato, nel suo intervento all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica, ha ritenuto di farvi un riferimento peraltro critico: a suo avviso, bisogna infatti stare in guardia contro un uso scorretto di tale nozione, per non incorrere nell'illusione ottica di scambiare per mutamento costituzionale ogni modificazione del sistema politico o, in particolare, del sistema elettorale.

Il presidente Napolitano ha ragione. Sarebbe, ad esempio, sbagliato affermare che il presidente del Consiglio è eletto direttamente dal corpo elettorale, basandosi sul mutamento della legge elettorale e, in particolare, sul fatto che tale legge prevede, sulla scheda elettorale l'indicazione del nome del leader che si candida a guidare la coalizione di governo. In base alla Costituzione vigente, la nomina del presidente del Consiglio resta una prerogativa del presidente della Repubblica, finché una modifica formale del testo non dovesse modificare la situazione.

Il ragionamento da farsi, semmai, è più sottile: se le elezioni forniscono un esito chiaro quanta discrezionalità resta in capo al presidente, che dove effettuare la nomina? Non credo sia una lesione delle prerogative presidenziali riconoscere che tale discrezionalità si riduce, in modo proporzionale alla chiarezza del responso elettorale. Il dato letterale per cui è il Capo dello Stato a nominare il presidente del Consiglio può semmai recuperare tutto il suo significato in situazioni di ambiguità o di stallo, in cui la volontà degli elettori non sia più che chiara.

Tutti i poteri del capo dello Stato

Quelle sulla forma di governo, insomma, sono disposizioni costituzionali "permeabili" dal contesto che le circonda: anche se esse restano formalmente immutate, quel contesto può orientare verso interpretazioni del loro significato che avrebbero meno senso in contesti diversi. Discorso non dissimile può farsi per le regole costituzionali che prevedono i poteri dello stesso presidente della Repubblica. Si prenda ad esempio il potere di rinvio delle leggi. Si tratta di un potere cruciale. Anziché promulgare la legge approvata dal Parlamento, il presidente la rinvia alle Camere, perché la ritiene viziata per motivi di legittimità o anche per ragioni di merito. Certamente, se le Camere la riapprovano identica, il presidente la deve promulgare. Ma questo dato letterale, chiarissimo nel testo costituzionale, non impedisce che il veto sospensivo sia pressoché sempre fornito di una tale auctoritas da indurre il Parlamento ad adeguarsi ai rilievi del presidente. Ebbene, l'uso in concreto di questo potere cambia inevitabilmente di segno a seconda del contesto politico-istituzionale. In un assetto bipolare (sia pur imperfetto o "selvaggio"), il presidente si trova ad assumere un ruolo più marcato di "arbitro", e i tentativi di chiamarne in causa i poteri a sostegno dell'una o dell'altra parte (il famoso "tirar per la giacca") si fanno più insidiosi. Questa considerazione consiglia spesso ai presidenti un uso più duttile di tale potere: proprio perché in regime bipolare la mancata promulgazione potrebbe esser letta come una drastica presa di posizione contro una parte e a favore dell'altra, non mancano situazioni in cui il

Capo dello Stato lascia informalmente intuire alla maggioranza politica che certe misure legislative, ancora in formazione, non incontrerebbero il suo favore. E' una moral suasion che può essere criticata, ma che, alla fine, ottiene gli stessi risultati di un rinvio formale, senza lo strepito che questo altro comporterebbe tra le forze politiche.

Sono esempi che mostrano la "ricettività" delle regole costituzionali formali rispetto al contesto in cui sono operative.

Il premier e i suoi ministri

Discorso molto diverso va fatto rispetto a interpretazioni del testo costituzionale del tutto avulse dalla realtà e dal contesto operativo attuale. E' esempio sbagliato, a mio avviso, sostenere, come ha fatto recente la Corte costituzionale, che non è configurabile una preminenza del presidente del Consiglio rispetto ai ministri, perché rispetto a questi egli sarebbe solo un *primus inter pares*. Per dimostrare l'errore non vi è alcuna necessità di evocare la "Costituzione materiale", perché è la stessa Costituzione formale a fornire più di uno spunto in favore di una distinzione tra di essi. In base all'articolo 95, il presidente dirige la politica generale del governo e ne è responsabile. Il presidente propone la nomina dei ministri al capo dello Stato, il quale sostanzialmente non li sceglie, mentre può scegliere il presidente del Consiglio. Le dimissioni del presidente del Consiglio hanno conseguenze decisive che le dimissioni di uno o più ministri non possono di per sé avere. Non si tratta di affermare, brutalmente, la logica "del capo". Si tratta invece di comprendere come le letture radicalmente collegiali delle norme costituzionali sull'assetto dell'esecutivo sono solo vecchie interpretazioni della Costituzione, provenienti da una stagione in cui il governo di coalizione era la trasposizione istituzionale del ruolo pressoché paritario che i diversi partiti rivendicavano in sede politica.

Ammettiamo pure, quindi, con il capo dello Stato, che non ogni modifica del sistema politico si riverbera sul testo formale della Costituzione. Ma sottolineiamo anche che interpretazioni del testo costituzionale come quella appena evocata sollecitano a prospettare il radicale cambiamento formale, ovviamente nelle forme dovute.