

## In margine al conflitto tra Capo dello Stato e Procura di Palermo, ovvero del potere di scioglimento delle Camere \*

di Matteo Timiani \*\*  
(8 febbraio 2013)

Con la sent. 1/2013, la Corte costituzionale definisce il conflitto di attribuzioni promosso dal Presidente della Repubblica Napolitano nei confronti della Procura di Palermo, accusata di aver indebitamente captato sue conversazioni telefoniche. In estrema sintesi, nella pronuncia si dice che “il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni” poiché esse sono “coessenziali al suo ruolo nell’ordinamento costituzionale” (considerato in diritto, parr. 9 e 8.3). Secondo il giudice delle leggi, il Presidente della Repubblica “è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio”. Questa costruzione è suffragata dall’art. 87 Cost., laddove interpreta la funzione di rappresentanza dell’unità nazionale “non soltanto nel senso dell’unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell’armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l’assetto costituzionale della Repubblica”. In conclusione, “si tratta di organo di moderazione e di stimolo nei confronti di altri poteri, in ipotesi tendenti ad esorbitanze o ad inerzia”, che esercita “il ruolo di garante dell’equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza”” (considerato in diritto, parr. 8.2 e 8.3).

Questa delineazione, nel complesso, appare piuttosto convincente. Meno convincente invece sembra il riferimento, peraltro non necessario ai fini della definizione del conflitto, al potere di scioglimento nell’ordinamento costituzionale italiano. Quelli che seguono sono i due passaggi in questione:

“tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali. Tali sono, ad esempio, il potere di sciogliere le Camere, per consentire al corpo elettorale di indicare la soluzione politica di uno stato di crisi, che non permette la formazione di un Governo o incide in modo grave sulla rappresentatività del Parlamento” (considerato in diritto, par. 8.2);

“dalle considerazioni svolte consegue che il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l’efficace esercizio di tutte. Anche le funzioni che implicano decisioni molto incisive, che si concretizzano in solenni atti formali, come lo scioglimento anticipato delle assemblee legislative (art. 88 Cost.), presuppongono che il Presidente intrattenga, nel periodo che precede l’assunzione della decisione, intensi contatti con le forze politiche rappresentate in Parlamento e con altri soggetti, esponenti della società civile e delle istituzioni, allo scopo di valutare tutte le alternative costituzionalmente possibili, sia per consentire alla legislatura di giungere alla sua naturale scadenza, sia per troncane, con l’appello agli elettori, situazioni di stallo e di ingovernabilità” (considerato in diritto, par. 8.2).

Questi *obiter dicta* fanno sorgere due ordini di riflessioni, sul piano dell’opportunità e su quello più squisitamente dei contenuti.

Anzitutto, c’è da dire –lo accennavo prima - che il complesso tema dello scioglimento anticipato delle Camere non era strettamente connesso alla risoluzione del conflitto. La

\* Scritto sottoposto a *referee*.

Corte ha deciso di esporsi su questo tema probabilmente per corroborare il principio su cui l'intera decisione è costruita, cioè l'esigenza di carattere costituzionale a che i colloqui del Capo dello Stato siano coperti da assoluta riservatezza. Tuttavia, occorre chiedersi se ci fosse bisogno di spingersi fino a questo punto, senza fermarsi ad argomentazioni di più ampio respiro sul ruolo del Presidente nel nostro ordinamento, ma scendendo così nel dettaglio circa la descrizione di una delle sue principali funzioni. Un'operazione interpretativa così corposa, se da un lato ha il pregio di cogliere l'evoluzione del sistema, dall'altro potrebbe produrre effetti incontrollati, non ponderati e non voluti. In altre parole, le caratteristiche del potere di scioglimento, allorché per la prima volta vengono espone dalla Corte costituzionale, rischiano di cristallizzarsi secondo l'interpretazione fornita in quel dato momento, facendo perdere all'istituto i necessari caratteri di flessibilità ed elasticità. D'ora in poi, potrebbe costituire un problema mettere in discussione i postulati forniti dalla Corte: e ciò renderebbe ancor più difficile un mutamento di prassi allorché in futuro le dinamiche della forma di governo subiranno un'ulteriore evoluzione (nello stesso senso, cfr. C. FUSARO, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza costituzionale*, in corso di pubblicazione in *Quad. cost.*, n. 1/2013). D'altronde, se la Corte si fosse pronunciata su questo tema vent'anni fa, valorizzando pertanto la prassi fino ad allora seguita, difficilmente avrebbe valorizzato con tanta convinzione il ruolo del Quirinale nel potere di sciogliere anticipatamente le Camere, allora, di fatto, uno strumento in mano ai partiti (il cd. "autoscioglimento", secondo A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. parl.*, n. 2/1996, p. 249). Al di là del bene e del male, si sarebbe posto un freno alla prassi, ingessando eccessivamente una forma di governo fondata sulla capacità di adattamento alle condizioni storico-politiche date.

Dopodiché, per quanto riguarda i contenuti, si possono ricavare dal testo della pronuncia alcune considerazioni rispetto ai quattro profili che connotano il potere in questione.

In primo luogo, dal punto di vista della titolarità, non si riscontra un'espressa presa di posizione in favore di una delle tre teorie tradizionalmente classificate dalla dottrina – e cioè: atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo, atto formalmente e sostanzialmente presidenziale, atto a partecipazione complessa. Tuttavia, l'impressione è che, in linea con la fase dualista che sta attraversando la nostra forma di governo, la tesi del potere fondato sulla proposta governativa venga marginalizzata, e con essa l'idea che possa mai fungere da deterrente per la prevenzione di crisi politiche; ma anche la tesi del potere duumvirale sembrerebbe subire un sensibile svuotamento. In altre parole, dal tenore complessivo della sentenza, e tenendo ben a mente l'evoluzione della prassi, sembrerebbe comunque possibile ricavarne un'interpretazione non troppo distante dalla "dottrina esposta dal Presidente Scalfaro [...] come l'unica costituzionalmente legittima" (S. CECCANTI, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quad. cost.*, n. 1/2002, p. 117).

In secondo luogo, dal punto di vista delle finalità, si afferma l'esigenza di riavviare il ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali qualora intervenga una stasi o un blocco, consentendo al corpo elettorale di darvi una soluzione politica: a questo proposito, l'idea che lo scioglimento funga da strumento per ricreare condizioni di equilibrio nel sistema parlamentare, anziché come arma da brandire contro il Parlamento, rappresenta oramai un dato consolidato, sia nella letteratura che nella prassi.

In terzo luogo, dal punto di vista dei presupposti, si individuano chiaramente due ipotesi: l'impossibilità di formare un Governo e la perdita di rappresentatività del Parlamento. In particolare, quello della rottura della fiducia tra governati e governanti è un caso molto considerato dalla prima dottrina dell'era repubblicana. In verità, a guardare bene, in Italia si è verificata una sola volta, nel 1994, con il controverso scioglimento decretato dal Presidente Scalfaro nonostante il Governo Ciampi godesse ancora della fiducia parlamentare: nella lettera scritta dallo stesso Capo dello Stato per giustificare il suo gesto

si elencano ben tre ordini di ragioni connesse proprio alla crisi di rappresentatività del Parlamento (*referendum* elettorale, elezioni amministrative e indagini di “Mani pulite”). Tornando ad oggi, l'*obiter dictum* della Corte costituzionale affonda le radici proprio in quell'episodio, ma parimenti potrebbe porre le basi per una sua riproposizione: anche perché, in riferimento soprattutto agli ultimi due anni, sembrano nuovamente raffigurarsi le ragioni connesse ad una crescente ondata di rifiuto della politica tradizionale (si pensi al moltiplicarsi delle inchieste giudiziarie, o all'impetuosa affermazione elettorale di movimenti anti-sistema), ragioni che potrebbero condurre a sciogliere le Camere per “manifesta incapacità rappresentativa”.

In quarto ed ultimo luogo, dal punto di vista della procedura, si sottolinea come l'attività del Presidente della Repubblica sia essenzialmente caratterizzata da una serie di colloqui con forze politiche, esponenti della società civile e istituzioni. A questo proposito, occorre puntualizzare che l'elencazione dei soggetti chiamati a confronto al Quirinale mostra una significativa valorizzazione della prassi, assestando un ulteriore colpo all'ermeneutica testualista – che fa il paio con il “metodo primitivo” di cui la Corte aveva parlato in un precedente passaggio (considerato in diritto, par. 10) – che pretenderebbe la sola consultazione dei due Presidenti delle Camere. Pertanto, ciò dovrebbe leggersi in un senso integrativo dell'architettura costituzionale, senza che si valuti come omissione la mancanza di riferimenti a quei soli soggetti che la Costituzione cita espressamente: i Presidenti delle Camere, chiamati a formulare il proprio parere (art. 88 Cost.); il Presidente del Consiglio, deputato a controfirmare il relativo decreto (art. 89 Cost.).

In conclusione, non si può escludere (ancorché non lo si possa sostenere con certezza) uno scenario in cui la pronuncia della Corte costituzionale rischi di solidificare un'interpretazione “in senso semipresidenziale” del potere di scioglimento, fino ad incidere sul rapporto fra Parlamento ed elettori. È solo un'*obiter dictum* – si potrebbe obiettare – ma sappiamo quanto abbia pesato, ad esempio, nel dibattito politico (sia pure senza esito), l'inciso con cui la Corte, ammettendo il *referendum* abrogativo sull'attuale legge elettorale, prospettava una possibile illegittimità del premio di maggioranza (sent. 16/2008, considerato in diritto, par. 6.1). Di sicuro, si può affermare senza timore di essere smentiti che la sent. 1/2013 coglie in maniera ineluttabile l'evoluzione di un modello di governo parlamentare da troppo tempo avviluppato in una profonda crisi di sistema.

\*\* Dottore di ricerca in diritto costituzionale, Università di Bologna