

Riposizionamento del Presidente della Repubblica nella dinamica dei rapporti istituzionali come reviviscenza di taluni tratti della 'Costituzione della diffidenza'

di Michela D'Avino e Daniele Mercadante
(9 febbraio 2011)

Le tesi avanzate da questa nota hanno lo scopo di richiamare l'attenzione del lettore sulla possibilità che l'interpretazione della Costituzione italiana, in talune sue disposizioni concernenti la dinamica dei rapporti tra i poteri apicali dello Stato, stia attraversando un mutamento di rilevanza sistemica.

L'esposizione di tali tesi, sommariamente presentate quali postulati ricavati dalla osservazione di alcune tendenze della vita istituzionale e politica del Paese, nonché da riflessioni da esse indotte circa l'evoluzione della storia costituzionale, intende fornire taluni spunti di massima dai quali possano prendere le mosse ulteriori analisi, rimanendo essi stessi aperti alla discussione, all'affinamento, alla critica.

1. Originario carattere della Costituzione quale carta della diffidenza, ovvero quale compromesso politico tra campi mutuamente delegittimati.

La ricostruzione narrativa prevalente della trasposizione dello scontro tra le potenze statunitense e sovietica nell'universo politico italiano dopo la caduta della dittatura fascista, seppure non mancando di sottolineare i momenti di acuta tensione occorsi fino alla disfatta del comunismo, pone in particolare risalto l'assenza di lacerazioni definitive nel tessuto istituzionale, ovvero la ricomposizione di ogni conflitto, per quanto aspro, nel quadro offerto dalle regole e dalle procedure costituzionali.

Riconosciuta come innegabile la circostanza che precede, che rappresenta un successo storico di non poco momento e una degna causa per celebrare la Costituzione, si ritiene tuttavia che la conclusione che da essa si è voluta da più parti trarre, ovvero che essa abbia sancito sin dal suo apparire il mutuo riconoscimento dei principali campi politici contrapposti, creando una rete istituzionale in cui la loro interazione potesse svolgersi in un contesto di reciproca legittimazione e fiducia, rappresenti, in una certa misura, una distorsione interpretativa, indotta dalla osservazione delle vicende storiche piuttosto che dalla esegesi costituzionale.

La Costituzione italiana nasce, piuttosto, come *carta della diffidenza*; essa viene concepita dai rappresentanti nel Paese dei grandi blocchi politici mondiali come il penultimo baluardo eretto contro la cancellazione della propria libertà di azione da parte dell'avversario, l'ultimo mezzo di difesa consistendo

nell'insurrezione ovvero nella soppressione dei diritti politici di tale avversario. Riteniamo sia utile ricordare che tale esito sovvertitore dell'ordine costituzionale, temuto ora dai sostenitori degli Stati Uniti, ora da quelli dell'Unione Sovietica, sebbene mai verificatosi, incombesse - presenza non certo rasserenante e non sempre discreta - su pressoché ogni fase della relativa interazione, venendo meno solo quando le forze di uno dei due campi apparvero irrimediabilmente soverchiate dagli avversari.

2. Carattere storicamente contingente della circostanza che le contrapposizioni tra sostenitori degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica si siano riflesse in misura relativamente modesta sulle relazioni tra le istituzioni di vertice della Repubblica.

Le osservazioni che precedono possono apparire contraddette dalla circostanza che le tensioni politiche manifestatesi durante la cosiddetta prima repubblica (ovvero nella vigenza dell'assetto politico-istituzionale precedente la sconfitta del campo filosovietico) si siano riflesse sulla trama dei rapporti tra i vertici istituzionali dello Stato in misura assai inferiore a quanto si sarebbe stati ragionevolmente portati a pronosticare in considerazione della distanza tra le alternative politiche contrapposte.

Se ciò pare, in effetti, accreditare l'immagine di una Costituzione sapientemente congegnata quale architrave di una casa comune, ove sviluppare una collaborazione ricercata e realizzata sin dall'origine dai principali blocchi elettorali, si consideri tuttavia quanto segue.

In primo luogo, occorre notare che la stabilità dei rapporti istituzionali di vertice durante la prima repubblica è stata, in larga misura, il lascito del monopolio esercitato dallo schieramento filoamericano sui vertici del potere.

Si osservi, a questo proposito, come tale schieramento si sia costantemente assicurato, fino al termine della prima repubblica (anche attraverso l'attrazione nella propria orbita del Partito Socialista Italiano) la presidenza della Repubblica, la maggioranza nelle camere elettive, la presidenza del Consiglio dei Ministri ed i restanti incarichi ministeriali, nonché la maggioranza dei componenti della Corte costituzionale.

Ci si domanda quali tensioni tra i vertici istituzionali dello Stato potessero nascere da un assetto di potere di tale fatta, da cui rimanevano studiatamente esclusi gli esponenti del campo filosovietico.

Difatti, come è ragionevole attendersi in situazioni di questo genere, le tensioni politiche, assai intense, si sono manifestate principalmente su piani distinti da quello della dialettica tra i vertici dello Stato, quali quello afferente all'applicazione progressiva dei diritti costituzionali di libertà, particolarmente preziosi per chi, pur forte di un ampio consenso politico, è escluso dai vertici del potere.

Una ulteriore conferma di quanto asserito può individuarsi nella circostanza che le principali tensioni autenticamente istituzionali da cui è stata percorsa la prima

repubblica si siano originate proprio laddove il predetto monopolio filoamericano dei vertici della Repubblica poteva considerarsi meno saldo. Si ponga mente, a questo proposito, al ritardo nella attivazione della Corte costituzionale (per il motivo che almeno una ristretta minoranza dei suoi membri sarebbe stata tratta dalla opposizione) e, per quanto attiene alla forma di Stato, delle Regioni ordinarie, alcune delle quali erano destinate ad essere addirittura governate dallo schieramento escluso dai vertici istituzionali.

3. L'assetto dei rapporti tra le istituzioni di vertice dello Stato durante la prima repubblica non esprime compiutamente il potenziale interdittivo ad esse originariamente conferito dalla Costituzione.

E' così possibile considerare il concreto svolgimento dei rapporti tra le istituzioni di vertice della Repubblica fino agli anni 1990 come un caso particolare, e neppure il più interessante (o temuto), tra quelli regolati, o regolabili, dalla Costituzione.

Tale svolgimento è stato, come detto, tutto interno ad uno soltanto dei due grandi schieramenti politici contrapposti.

In conseguenza di ciò, la gran parte delle tensioni istituzionali, inevitabilmente presenti quale conseguenza della divisione dei poteri, si risolse tuttavia nell'ambito di uno schieramento periodicamente ricompattato dall'esigenza di contrastare i propri avversari, proposito fondamentale e, in ultima analisi, sempre prevalente sulle spinte dirette a fomentare tali tensioni, qualora ciò potesse conferire vantaggi troppo consistenti all'opposto schieramento.

Ma ancora più che a tale misura che i detentori del potere si sono imposta, la tenuta del quadro istituzionale disegnato dalla Costituzione si deve, come anticipato, alla capacità dello schieramento filoamericano di evitare che tale assetto venisse sottoposto alla prova più severa della sua resistenza, che i costituenti pure avevano preveduto, e per resistere alla quale la Costituzione era stata in primo luogo pensata, ovvero la compresenza di vertici istituzionali espressi dai due schieramenti contrapposti, verosimilmente impegnati in una reciproca delegittimazione discendente da un esasperato scontro ideologico.

Se durante la prima repubblica ciò non è avvenuto, e se i rapporti interni al sistema costituito dal Presidente della Repubblica, dal governo, dalla maggioranza parlamentare e dalla Corte costituzionale sono stati, in buona misura, isolati da uno scontro implicante radicali alternative di sistema, due conseguenze di un certo rilievo appaiono discenderne.

Da una parte, le prassi istituzionali manifestatesi a partire dalla estromissione dei comunisti dal governo del Paese da parte di Alcide De Gasperi nel 1947 e fino al termine della prima repubblica (molte delle quali sopravvivono ancora oggi) sono da considerarsi l'esito di un assetto politico talmente peculiare, e la cui influenza sulla configurazione degli equilibri al vertice della Repubblica è stata talmente pervasiva, da fare ritenere che molte di esse possano avere cessato il loro ruolo di guida alla comprensione degli assetti istituzionali della

attuale fase storica.

Dall'altra, vi è da osservare che, mentre è cessato lo scontro tra i grandi blocchi ideologici che ha caratterizzato la contrapposizione politica in Italia fino agli anni 1990, tuttavia, con la legittimazione atlantica della alternanza delle maggioranze di governo alla guida del Paese, gli strumenti maggiormente invasivi e conflittuali a disposizione dei vertici istituzionali, pensati per il passato scontro tra civiltà (ma messi da parte, per le ragioni che si sono illustrate, in pendenza di esso), ritornano oggi a disposizione di attori politici e istituzionali coinvolti in contrapposizioni meno drastiche, ma anche meno disciplinate.

4. La presidenza della Repubblica quale vertice istituzionale maggiormente interessato dal recupero della Costituzione della diffidenza.

Se tutte le istituzioni di vertice dello Stato sono interessate dalla reviviscenza delle previsioni inserite nella Costituzione dai grandi schieramenti della prima repubblica quale salvaguardia contro la supposta reciproca malafede democratica, vi è motivo di ritenere che la presidenza della Repubblica ne sia investita in misura peculiare.

Non è chi non veda come, al di là della stessa intenzione dei titolari dell'alta carica, e rimanendo indiscussa la irresponsabilità del capo dello Stato eccetto che per alto tradimento e attentato alla Costituzione, la frettolosa descrizione del relativo ruolo quale incarico quasi notarile, alieno da interventi che non costituiscano puntuale adempimento di indefettibili obblighi costituzionali, restituisca una immagine caricaturale del ruolo presidenziale, dipingendo il capo dello Stato nei panni di una meccanica 'bocca della Costituzione' (priva di volontà e giudizio propri).

E se tale caratterizzazione poteva, almeno in quanto estrema semplificazione, attagliarsi ai presidenti della prima repubblica, è sempre più evidente che, specie in tempi di forte contrapposizione tra l'indirizzo politico del governo e l'indirizzo politico-costituzionale del Capo dello Stato (ché egli ha certamente il diritto di interpretare la Costituzione alla luce dei tempi in cui opera, né automa né battitore libero, ma responsabile custode di un *corpus* normativo bisognoso di interpreti attenti e sensibili), essa non corrisponde più al reale e realistico dispiegarsi della dialettica tra le istituzioni.

Così il Presidente viene, in maniera inedita, chiamato in causa dal governo quale attore istituzionale di stampo tutt'altro che notarile, rimarcando, e a volte deplorando, la sostanza politico-costituzionale di tutta una serie di suoi atti: la sottoscrizione, ovvero la mancata sottoscrizione, di provvedimenti del governo; l'autorizzazione alla presentazione di disegni di legge di iniziativa governativa; la pubblicazione di messaggi, note e precisazioni; il rinvio di progetti di legge alle Camere per una nuova lettura ecc.

La più stretta attualità rafforza ulteriormente queste impressioni, consegnandoci un quadro insolitamente conflittuale intorno alle prerogative presidenziali di scioglimento delle Camere e di elezione della persona incaricata di ricercare

una maggioranza nel Parlamento al fine della formazione di un governo.

Al di là della contingenza di talune posizioni espresse a questo riguardo, si impone la questione della definizione dei menzionati poteri presidenziali, questione che, cessato il preteso ruolo cerimoniale del Presidente della Repubblica con quella parte del mandato del Presidente Francesco Cossiga successiva alla disgregazione dell'Unione Sovietica, si ripropone con variabile intensità, ma è poco probabile che rappresenti un fenomeno passeggero.

Ci si chiede se il ruolo di maggiore protagonismo assunto dal (ovvero imposto al) Presidente della Repubblica, prescindendo da talune vicende la cui vicinanza rende difficoltoso uno sguardo sufficientemente distaccato, non indichi il recupero di talune prerogative che, sebbene lungamente quiescenti, erano già iscritte nel testo originale della Costituzione ed ora sono nuovamente attingibili, essendo maturato un contesto politico in cui, venuta meno la proibizione *de facto* dell'alternanza al governo del Paese, non è però del tutto cessata, per vari motivi, la menzionata diffidenza tra i maggiori schieramenti politici contrapposti che, lo si voglia oppure no, costituisce una delle presupposizioni sottostanti la trama della Carta fondamentale.

Si osservi come la tensione istituzionale tra la presidenza della Repubblica ed il governo si sia recentemente manifestata sotto la forma di un tentativo, respinto dal corpo elettorale, di mutare la Costituzione proprio nel senso di ridimensionare i poteri del Capo dello Stato a vantaggio delle prerogative del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La mancata approvazione di tale riforma rende ancora più attuale la questione di una (ri)definizione (o chiarificazione) dei poteri del Capo dello Stato, anche considerando che i prossimi titolari dell'alta carica si troveranno di fronte ad una scelta di inedita ampiezza tra le (ancora non compiutamente espresse) prerogative di azione, direzione e sollecitazione, e quelle, più tradizionali, di arbitraggio, moderazione e composizione individuabili nel ruolo della presidenza della Repubblica.

Sia per chi ritenga di auspicare un recupero dell'originale (anche se mai compiutamente espresso) ruolo presidenziale, sia per chi lo avversi, la negazione della reviviscenza di alcuni tratti propri di quella che si è definita la Costituzione della diffidenza e della connessa incrementata conflittualità potenziale tra le istituzioni di vertice dello Stato è un atteggiamento improduttivo, che potrebbe rivelarsi persino improvvisto.

Più saggio appare incoraggiare la ordinata chiarificazione dei nodi irrisolti che si sono venuti accennando, anche da parte di una Corte costituzionale che, alla pari di quella tedesca, sappia arbitrare con autorevolezza e profondità di vedute anche i conflitti tra le massime cariche dello Stato (secondo una tendenza che ha già avuto inizio e potrebbe proficuamente svilupparsi).

E' certo che, come vicende recenti e recentissime evidenziano, anche la Corte costituzionale dovrà ripensare il proprio ruolo istituzionale, né potrà isolarsi del tutto da future e, presumibilmente, inedite e insidiose tensioni istituzionali, dovendo tracciare anch'essa un rinnovato bilanciamento tra il proprio ruolo di istanza tecnico-giuridica di compensazione e quello di organo investito di

responsabilità di *politica* costituzionale di primaria rilevanza.

Ma questo, in conclusione, è un compito che la Costituzione già le attribuiva, in previsione di un suo contributo alla coesione e alla lealtà istituzionali in un Paese assai più drammaticamente diviso di quanto non sia oggi, allo scopo di superare, finalmente, la diffidenza.

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali