Il Capo dello Stato, il grande moderatore e regolatore dei poteri dello Stato

di Vincenzo M. Sbrescia *
(25 luglio 2011)

Lo stimolante dibattito sul ruolo svolto dal Capo dello Stato, appena avviato in sede dottrinarica nel Forum di *Quaderni costituzionali* (con i lucidi interventi di Antonio D'Andrea, Roberto Bin e Davide Galliani), ha riportato al centro della riflessione scientifica la figura ed i poteri del Presidente della Repubblica, considerati all'interno delle dinamiche politico-istituzionali che caratterizzano la lunga transizione italiana.

La figura del Capo dello Stato fu oggetto di approfondito ed appassionato dibattito in sede di Assemblea Costituente, ed è proprio a quella fonte che bisogna risalire per comprendere appieno il ruolo della prima magistratura della Repubblica e per trovare la chiave interpretativa degli articoli 83 e seguenti della Costituzione; al di là delle alchimie di partito o del gradimento verso l'azione del Presidente della Repubblica espresso dalla maggioranza di governo o dall'opposizione parlamentare a seconda delle convenienze del momento o in relazione a criteri di appartenenza di natura politica, ideologica o religiosa. "Il grande moderatore e regolatore dei poteri dello Stato, il capo spirituale più che materiale della vita comune", in definitiva un magistrato di persuasione. Così in un famoso discorso del 22 dicembre del 1947 Meuccio Ruini, Presidente della Commissione dei 75 definì il Presidente della Repubblica. Nel 1947, in Parlamento e nel Paese il dibattito sui poteri del Capo dello Stato fu lungo e spigoloso e ciò fu dovuto fundamentalmente ad una rilevante distanza tra gli schieramenti che sostenevano opinioni e progetti a volte totalmente diversi. Le differenze erano, infatti, rilevanti e ciò rendeva più complesso il raggiungimento di un'intesa su una questione così delicata e di centrale importanza nell'architettura costituzionale della nascente Repubblica. Il Legislatore costituente optò, com'è noto, per l'introduzione di un Presidente della Repubblica dotato di poteri precisi ma contingentati, scelto ogni sette anni dalle Camere riunite in seduta comune con la partecipazione dei rappresentanti delle autonomie regionali.

Il Capo dello Stato si colloca, dunque, al centro dell'architettura costituzionale mirabilmente disegnata dai Padri costituenti e fondata sulla prevalenza del Parlamento, sul carattere rigido della Costituzione e sul presidio della Corte costituzionale. Questa struttura fu completata dall'introduzione di una serie di istituti su cui, come rileva Vincenzo Atripaldi, doveva «reggersi il controllo reciproco tra i vari poteri per consentire l'unificazione del potere statale nel rispetto della volontà popolare». All'interno dello scenario descritto, i Padri costituenti attribuirono al Capo dello Stato il potere di nominare il Presidente del Consiglio e su sua proposta i Ministri, di inviare messaggi alle Camere, di promulgare leggi, gli atti aventi forza di legge e i regolamenti e di ottenere, con messaggio motivato alle Camere, una nuova deliberazione prima di promulgare una legge. Alla luce delle citate norme sono stati elaborati principi-guida e interpretazioni a volte contrastanti, ma l'interpretazione autentica non può che scaturire dall'esame dei lavori preparatori, dai quali emergono le tesi giuridiche e le ragioni politiche ed istituzionali che determinarono quelle scelte. I temi prevalenti che occuparono la discussione nell'Assemblea Costituente relativi alla figura del Presidente della Repubblica riguardarono l'estensione e il contenuto dei suoi poteri e soprattutto l'esigenza di una chiara distinzione tra le funzioni presidenziali di garanzia e quelle di governo. Nel contrasto fra coloro che ritenevano troppo debole la configurazione delineata dal progetto originario (specie in relazione alla proposta di procedere all'elezione del Capo dello Stato attraverso il voto delle Camere e non attraverso un'elezione diretta da parte dei cittadini), e coloro che temevano un eccessivo accentramento di poteri in capo alla massima istituzione repubblicana, prevalse una

posizione intermedia. Tale proposta, poi accolta dalla Costituente, si discostava dai modelli adottati in altri Paesi e delineava, invece, una figura presidenziale di garanzia, inquadrabile tra i poteri neutri dello Stato. Veniva a delinearsi, cioè, una figura presidenziale chiamata a svolgere il ruolo di Capo di uno Stato a governo parlamentare con funzioni rappresentative e regolatrici del gioco costituzionale. Infatti, nel corso dei lavori preparatori alla Costituzione alcuni deputati tra cui il Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini proposero l'introduzione del sistema presidenziale. Essi ritenevano che, senza arrivare ad identificarsi col modello americano (in cui il Capo del Governo e il Capo dello Stato sono la stessa persona), fosse da ammettere la designazione del Capo dello Stato da parte del popolo "per dargli una maggiore autonomia e per stabilire un potere più durevole e più saldo in mezzo alle fluttuazioni di forze e di partiti che non consentono la sicurezza dei governi". Ma, nonostante l'autorevolezza dei deputati proponenti, per il timore di accentrare troppi poteri nella mani di una sola persona, prevalsero le tesi opposte. Non si può dimenticare, infatti, che la Costituzione è anche frutto di un'istanza polemica rispetto al fascismo. Tuttavia al Presidente della Repubblica furono riservati, tra gli altri, due importanti poteri. Quello di nomina del Presidente del Consiglio e quello di scioglimento delle Camere che è stato definito come la chiave di volta di un ordinamento democratico. Il Presidente Ruini affermava ancora che il Capo dello Stato "non deve essere un evanescente personaggio, un motivo di pura decorazione, o il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre Costituzioni, ma ha una funzione, diversa dal Capo del Governo, che si presta meno ad una definizione giuridica di poteri. Mentre il Primo Ministro è il Capo della maggioranza e dell'Esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse. Egli rappresenta ed impersona l'unità e la continuità nazionale. La forza permanente dello Stato al di sopra delle fuggevoli maggioranze. E' il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività. Il Capo spirituale e non solo temporale della Repubblica".

Dopo le esperienze di diversi presidenti "interventisti" ed innanzitutto dopo l'esperienza presidenziale di Francesco Cossiga e di Oscar Luigi Scalfaro (il quale, attraverso la nomina di Lamberto Dini a Capo del Governo consentì la formazione di un "governo del Presidente") sembra si sia realizzata una parziale trasformazione del ruolo del Capo dello Stato che, oltre ad essere il garante della Costituzione e quindi il principale motore del processo di consolidamento della democrazia costituzionale, rappresenta l'essenziale volano del processo di transizione e modernizzazione dell'assetto istituzionale, assumendo, specie nelle fasi di crisi e di instabilità del sistema, un ruolo di garanzia e di regolazione dei poteri repubblicani.

Il ruolo del Presidente della Repubblica appare, quindi, rimodulato, almeno rispetto alle esperienze dei primi 40 anni di storia costituzionale. L'esperienza della Presidenza Ciampi e della Presidenza Napolitano sembra vadano in questa direzione; sembra, cioè, vadano nella direzione di una interpretazione moderna del ruolo e dei poteri presidenziali, nel rispetto pieno del dettato costituzionale. Dal 1999 le funzioni di Presidente della Repubblica sono state esercitate con equilibrio e saggezza prima da Carlo Azeglio Ciampi (1999-2006) e poi dal Presidente in carica Giorgio Napolitano. In questa fase di dura contrapposizione tra gli schieramenti politici, (definita, con un'espressione ad effetto, "bipolarismo muscolare") i presidenti che si sono succeduti hanno esercitato il loro alto e delicato ruolo di mediazione e di bilanciamento tra i giusti diritti della maggioranza scelta dal popolo italiano per governare il Paese e della minoranza a cui gli elettori hanno affidato il ruolo parimenti essenziale di opposizione parlamentare. Parallelamente, hanno svolto una funzione di grande rilievo simbolico, oltre che sostanziale: hanno operato per far riemergere e consolidare nel popolo italiano sentimenti che sembravano un po' appannati: quelli del patriottismo costituzionale, dell'unità nazionale, dell'identità italiana, arginando pericolose spinte secessioniste da tempo serpeggianti al Nord come al Sud del Paese.

In un contesto ordinamentale interno, proiettato sempre di più verso la dimensione federale, e in un sistema politico tendenzialmente bipolare ed in continua fibrillazione, il Capo dello Stato rappresenta il moderatore ed il regolatore dei poteri repubblicani ed è chiamato a svolgere, nel rispetto delle linee guida sancite in Assemblea Costituente, un ruolo di garanzia in difesa della Costituzione.

* Dottore di ricerca, Dipartimento di Economia e Diritto dell'Università di Roma "Sapienza"

Forum di Quaderni Costituzionali

stituzionali