

Il Presidente della Repubblica e la Favola di Goethe

di Gino Scaccia
(11 gennaio 2012)

Il Presidente della Repubblica italiana è parso incarnare per lunghi anni la figura del gigante della *Favola* di Goethe. Come questo, pur vigoroso e possente, era costretto da un sortilegio ad agire solo per il tramite della sua ombra, traendo dall'esterno ogni possibilità di azione, in pari misura il Presidente della Repubblica, cui le astratte e volutamente vaghe proclamazioni costituzionali conferivano – a una lettura formalista – una vasta quantità di poteri, nell'effettività ordinamentale e storica derivava la propria concreta forza politica da un astro, del quale era mero satellite, e di cui poteva trasmettere solo il riflesso negativo: il sistema dei partiti.

Il ruolo di intermediazione politica del Presidente era, infatti, direttamente connesso alla capacità di presidiare – quale garante esterno – le regole convenzionali cui era affidata la tenuta complessiva del sistema politico italiano: da un lato l'osservanza dei vincoli internazionali che limitavano ai partiti "occidentali" l'occupazione dell'area di governo (la celeberrima *conventio ad excludendum*) e congelavano di fatto la possibilità dell'alternanza; dall'altro lato, e a bilanciamento della prima, il riconoscimento della centralità della funzione legislativa parlamentare come strumento di codeterminazione dell'indirizzo politico e di gestione consociativa di ambiti tradizionalmente spettanti all'area dello stretto indirizzo di maggioranza.

Come il gigante goethiano, insomma, il Presidente non padroneggiava le condizioni della propria *Macht*, ma le traeva, *a contrario*, dall'inclinazione e dalla potenza dell'astro che illuminava la sua sagoma. Quando questo rifulgeva nella pienezza del suo splendore e la stabilità degli assetti interpartitici toccava lo *zenith*, il Presidente-gigante è fuoriuscito a fatica dalla statica funzione di garanzia e controllo negativo delle regole formali del gioco politico. Al contrario, nelle fasi in cui una formula di equilibrio volgeva al crepuscolo e il sistema politico muoveva alla ricerca di nuove egemonie, la figura presidenziale ha proiettato un'ombra più lunga e densa. La garanzia attiva della Costituzione e dell'unità nazionale hanno allora dato fondamento all'esercizio presidenziale di diretti poteri di decisione, che hanno immesso potenti elementi di dinamismo nella forma di governo.

Esempi paradigmatici di questo rapporto di proporzione inversa fra la forza coesiva del sistema partitico complessivamente considerato e la capacità del Quirinale di inserirsi nel gioco dialettico Governo-Parlamento influenzando la determinazione dell'indirizzo politico sono le Presidenze di Einaudi e di Scalfaro.

Quando il primato di De Gasperi e della formula centrista segnava l'asse unico attorno al quale si svolgeva la politica nazionale, i poteri di interdizione e di influenza di Einaudi non avevano spazio per esercitarsi se non in modo complessivamente debole. La funzione presidenziale si è, dunque, modellata sostanzialmente sulla funzione di governo ed Einaudi, nel giudizio – forse troppo severo – di taluni storici, è stato ricordato come «il Presidente di De Gasperi». Al contrario, allorché, nei primi anni '90 del secolo scorso, il ciclone giudiziario di "tangentopoli" e il referendum abrogativo della legge elettorale proporzionale hanno fatto implodere il sistema partitico, il Presidente Scalfaro ha potuto assumere rilevanti funzioni di direzione politica: per un verso, contribuendo decisamente alla formazione dei Governi Ciampi e Dini; per l'altro, sollecitando una riscrittura della legge elettorale "sotto dettatura" dell'esito referendario, di cui si è eretto a custode e garante.

Questo schema concettuale, che ha lungamente offerto chiavi interpretative adatte a rappresentare la duttilità immanente alla posizione costituzionale del Capo dello Stato, ha registrato da circa un ventennio – e sotto più profili – modificazioni rimarchevoli.

Sono venute anzitutto meno, con il crollo dei regimi del socialismo reale, le due convenzioni sulla cui trama il Presidente della Repubblica aveva ricamato il suo ruolo di intermediazione politica.

Inoltre, l'emergere di nuovi partiti a base territoriale portatori di rivendicazioni apertamente antinazionali ha potenziato – per contrappasso – il valore sostantivo, politicamente attivo, della funzione presidenziale di rappresentanza dell'unità della Nazione. La pedagogia e talora la retorica dell'unità sono divenuti così strumenti intrinsecamente polemici rispetto a proposte politiche apertamente intonate a motivi secessionisti e a programmi di governo e di progettazione istituzionale rivolti alla contestazione delle forme e dei modi costituzionali di manifestazione dell'unità statale.

Si aggiunga che le riforme della legge elettorale comunale e regionale hanno conferito una legittimazione politica diretta ai Sindaci e ai Presidenti delle Regioni, rafforzando la tendenza alla verticalizzazione *leaderistica* del sistema politico locale e rendendo più aspra, nei partiti, la dialettica centro-periferia.

La funzione rappresentativa dei partiti – resa più complessa dal moltiplicarsi delle linee di frattura che attraversano la società – ne è risultata indebolita ed è stata ulteriormente fiaccata da una legge elettorale letteralmente sciagurata, che – fra l'altro – priva l'elettore della scelta fra candidati e quindi dissolve ogni significativo legame fra elettore ed eletto.

Il convergere di questi fattori ha generato un clima di persistente e radicata sfiducia nelle capacità di autocorrezione del sistema politico-parlamentare e la figura del Presidente della Repubblica – che esprime al più elevato livello formale di rappresentazione simbolica l'idea identitaria di unità politica – è stata in misura crescente caricata dell'onere di guidare i processi di identificazione e di riunificazione politica della società, un tempo alimentati e fluidificati esclusivamente dalle organizzazioni partitiche di massa.

Persino considerazioni di psicologia sociale possono contribuire a rafforzare le istituzioni monocratiche e con esse l'istituzione presidenziale. Lo spaesamento e lo sradicamento culturale prodotti dalla globalizzazione possono spingere, difatti, verso la ricerca di figure paterne, di istituzioni unipersonali che consentano di recuperare sul piano simbolico la perdita di sicurezza indotta dalla lacerazione delle legature familiari, religiose, sociali che è fisiologicamente conseguita – come ha insegnato Ralf Dahrendorf¹ – alla moltiplicazione delle opportunità di vita e alla dilatazione apparentemente senza limiti degli spazi di libertà individuale. L'*evaporazione* del Padre – certo non meno evidente oggi di quanto lo fosse ai tempi di Lacan – trova una compensazione nella ricerca di "Padri" politici ai quali affidare quelle funzioni di riduzione della frammentazione che un tempo erano rimesse all'opera di selezione e sintesi partitica delle domande sociali.

Il fattore che più decisamente ha propiziato un potenziamento del Presidente della Repubblica è stato, però, la trasformazione tecnologica della comunicazione politica. Il ripiegamento pressoché integrale del dibattito pubblico sulle esigenze e sugli stilemi della politica-spettacolo ha determinato un'elevata personalizzazione del confronto, alimentando la tendenza a investire di una legittimazione plebiscitaria le istituzioni monocratiche di vertice: il Presidente del Consiglio, in prima istanza, ma anche il Presidente della Repubblica.

Nel quadro di una modificazione dei processi di formazione dell'opinione pubblica tanto profonda da indurre la letteratura politologica a qualificare i regimi contemporanei come *audience democracies*², anche il Capo dello Stato è fisiologicamente sospinto a interloquire stabilmente con l'elettorato.

¹ R. Dahrendorf, *La libertà che cambia*, trad. it., Roma – Bari, 1995.

² Sulla cosiddetta «democrazia di chi guarda», nella vasta letteratura politologica, basti il richiamo a B. Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997; G. Sartori, *Homo videns. Televisione e post-pensiero*, Roma-Bari, Laterza, 1997.

Dismesse le vesti del gigante goethiano, che viveva di luce riflessa, il Presidente della Repubblica – a partire almeno da Cossiga – ha cercato una forma di legittimazione esterna al sistema dei partiti, non più derivata da essi ed attualmente tende a ripetere la sua legittimazione politica da un sistema di relazioni non interamente istituzionalizzato, né integralmente riducibile in forme costituzionali. Se resta essenziale – né potrebbe essere altrimenti – il raccordo con il sistema dei partiti, guadagna sempre maggiore spazio la diretta comunicazione con l'elettorato, non più affidata agli episodici strumenti formali del passato (messaggi liberi alle Camere, discorsi di fine anno, interventi ufficiali), ma quotidianamente garantita dalla larga esposizione mediatica del Presidente e oggi assicurata in forma ufficiale attraverso il sito *web* del Quirinale.

Questa forma di diretta interlocuzione con l'elettorato ha enormemente accresciuto, rispetto al passato, la capacità di *leadership* carismatica del Presidente e posto in questione la tenuta dell'argine che teneva separate – nel disegno costituzionale della figura presidenziale – la funzione di stimolo e influenza dalla funzione di direzione politica diretta. Il Presidente della Repubblica – che della democrazia dei sondaggi è da anni il campione indiscusso – trae, in effetti, dal suo legame diretto con l'opinione pubblica una forza e una legittimazione utili ad indirizzare il confronto con la classe politica istituzionalizzata, quando non a modificare a suo vantaggio i rapporti di forza con i partiti. Agisce, dunque, non già in seconda battuta, quale garante esterno di equilibri da essi elaborati, ma facendosi portatore di un proprio indirizzo, che poggia sulla capacità di rappresentazione della «viva voce della società civile»³, di cui il Presidente si atteggierebbe a privilegiato, se non esclusivo esecutore.

Non sorprende, dunque, che autorevoli *opinion-leaders*⁴, ma anche costituzionalisti colti e ingegnosi comincino ad accreditare interpretazioni della Costituzione secondo le quali il Capo dello Stato sarebbe parte di una relazione triadica che lo lega al Parlamento e al Governo in posizione non più esterna, ma affiancata, in quanto «organo che può legittimamente porre un 'veto politico' alle scelte d'indirizzo del gabinetto»⁵. Sebbene tali opinioni siano teoricamente inaccoglibili, perché frutto di non lievi forzature interpretative⁶, sarebbe imprudente liquidarle in modo sbrigativo. Esse, infatti, hanno il merito di porre sul tappeto un quesito che appare ormai ineludibile: se il consistente scarto fra la configurazione formale e la realtà effettuale dei poteri presidenziali richieda un intervento razionalizzatore – di livello costituzionale – diretto a ridurre il peso politico del Presidente attraverso una più rigida delineazione delle proprie attribuzioni o se, all'opposto, l'adeguamento della norma alla prassi debba operarsi in direzione di un modello semipresidenziale a esecutivo bicefalo.

³ Nel messaggio in data 23 marzo 1998 con il quale il presidente Scalfaro ha chiesto il riesame parlamentare della legge recante "Disposizioni per la semplificazione e la razionalizzazione del sistema tributario e per il funzionamento dell'Amministrazione finanziaria, nonché disposizioni varie di carattere finanziario" (AC4565/AS2524B) si legge: «Per i poteri che la Costituzione mi conferisce, devo dare ascolto anche alla viva voce della società civile, che si esprime attraverso le opinioni che, su temi di rilevante importanza, vengono formulate, a commento di decisioni politiche o legislative, sui mezzi di informazione o attraverso appelli inviati a me direttamente».

⁴ Per tutti, E. Scalfari, *La terza Repubblica nel segno di Napolitano*, in *Repubblica* del 4 dicembre 2011, E. Galli della Loggia, in *Stato di eccezione ma non se ne parla*, e *La debolezza dei partiti*, rispettivamente, in *Corriere della sera* del 12 e del 28 dicembre 2011.

⁵ Così O. Chessa, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo*, Jovene, Napoli, 2010, 53.

⁶ Si consenta il rinvio alla nostra recensione al libro di Chessa citato nella nota precedente, in corso di pubblicazione in *Diritto pubblico* 2011 e già disponibile in www.dirittoequestionipubbliche.it con il titolo *I limiti del costruttivismo interpretativo*.