

BREVE RASSEGNA SULL' "INGORGO COSTITUZIONALE" NEI PRIMI MESI DEL 2006

di Carlo Chimenti
(18 settembre 2006)

Il susseguirsi di eventi costituzionalmente rilevanti nel giro di poche settimane l'uno dall'altro ha fatto parlare, nei primi mesi del 2006, di ingorgo costituzionale. Gli eventi sono stati, nell'ordine, le elezioni politiche, la rinnovazione del Capo dello Stato, la formazione del nuovo Governo, il voto sul referendum confermativo della riforma della Costituzione approvata dal Parlamento alla fine del 2005. Di questi eventi, quella che segue vuole essere una rapida rivisitazione critica.

1) Le elezioni del 9-10 aprile e la nuova legge elettorale.

Quel che interessa in chiave costituzionalistica non è, ovviamente, il risultato politico delle elezioni, quanto quello numerico, con i suoi riflessi sul funzionamento del Parlamento e del Governo. Risultato che è stato prodotto dalla nuova legge elettorale con la quale, alla vigilia delle elezioni del 2006, è stato sostituito il previgente sistema maggioritario uninominale: e cioè il sistema che, nel 1993, aveva a sua volta posto fine ad un cinquantennio circa di elezioni proporzionalistiche (ed alla conseguente democrazia "consociativa", fatta di continue trattative e compromessi fra maggioranza e opposizione), avviando il nostro paese sulla strada del "bipolarismo" e dell'"alternanza" al potere (con la programmatica rinuncia ai compromessi "consociativi"). Come è noto, la nuova legge elettorale (approvata nello scorso ottobre '05) ha invece abbandonato il sistema maggioritario uninominale (con cui, nel 2001, era uscita dalle urne una maggioranza di centrodestra, cospicua in entrambe le Camere: un centinaio di voti a Montecitorio, una cinquantina al Senato), ed ha reintrodotto il sistema proporzionale, sia pur correggendolo con premi di maggioranza al dichiarato scopo di assicurare in Parlamento, contemporaneamente, ampia rappresentanza degli orientamenti politici presenti nella società, e "governabilità". Non meno rilevante di questa innovazione, tuttavia, è stata un'altra - recata sempre dalla nuova legge - e costituita dalla scomparsa nelle schede elettorali della indicazione del candidato alla guida del Governo proposta da ciascuna coalizione in lizza; indicazione che nel 2001, accentuando la bipolarità del sistema, aveva autorizzato il dep. Berlusconi - candidato della coalizione vincitrice - a sentirsi indirettamente votato dal popolo, come un Premier inglese, e quindi dotato, al pari di un Premier, di una sorta di plusvalore istituzionale. Quali che fossero, aldilà dell'attenuazione sia del bipolarismo che del plusvalore del Presidente del Consiglio, le intenzioni recondite della nuova legge - che peraltro uno degli autori, il Ministro leghista Calderoli, definì senza esitazione "una porcata" -, sta di fatto che essa è stata malamente congegnata dal punto di vista tecnico (ed anche sotto il profilo costituzionale, secondo alcuni esperti), in quanto implicava una possibilità piuttosto elevata di produrre maggioranze diverse nell'una e nell'altra Camera, per effetto dei vari "premi di maggioranza" previsti per l'elezione del Senato; il che, ai fini della governabilità nel quadro di un bicameralismo paritario come il nostro, dove le due Camere hanno gli stessi compiti, è quanto di peggio si possa immaginare (perché rischia di condurre alla paralisi). Ebbene, questa possibilità è proprio ciò che si è sostanzialmente verificato con le elezioni del 9-10 aprile. Le quali alla Camera hanno portato una maggioranza di centrosinistra, inferiore a quella di centrodestra del 2001, ma comunque solida; mentre al Senato la maggioranza di centrosinistra si è resa possibile per due soli voti, ed è stata di poco arricchita con l'apporto di alcuni senatori a vita. Ora questi, sia ben chiaro, sono a tutti gli effetti senatori come gli altri, anche se non sono elettivi, e quindi partecipi degli stessi diritti e doveri (per cui è stato assolutamente fuori luogo il tentativo di delegittimare i loro voti, ripetutamente compiuto dall'opposizione nei primi mesi della legislatura); ma è naturale che, a causa dell'età avanzata che suole caratterizzarli, essi possano non essere in grado di assicurare una presenza assidua ai lavori del Senato, e non consentire quindi il raggiungimento della maggioranza con la continuità occorrente all'azione del Governo ed al buon funzionamento del sistema parlamentare.

Di qui le difficoltà incontrate, fin dalla sua nascita, dal Governo Prodi (ne parleremo più avanti); ma di qui anche la necessità di addivenire il più presto possibile - e comunque prima che siano indette nuove elezioni - alla riforma della legge elettorale, perché sarebbe imperdonabile rischiare di nuovo un risultato ostico da gestire come quello del 9-10 aprile, cambiando magari il colore dei vincitori e degli sconfitti, ma lasciando inalterato il perverso meccanismo di base. Riforma, come è ovvio, da realizzare con il concorso di maggioranza e opposizione, se possibile; ma anche senza, se l'opposizione non concorda, perché quello dell'ingovernabilità derivante da una legge elettorale sbagliata è un lusso che nessuno può permettersi. Agli effetti di tale riforma, peraltro, va tenuto presente che - come è risaputo, anche se poi talvolta ci si dimentica di trarne tutte le conseguenze - ai sistemi proporzionalistici si richiede pressoché esclusivamente di produrre una rappresentanza parlamentare fedele ai molteplici orientamenti politici degli elettori, mentre da quelli

maggioritari si pretende soprattutto, grazie alla bipolarizzazione del sistema, una rappresentanza (o meglio, una maggioranza) in grado di sostenere con coerenza l'azione del Governo; per cui mentre nei sistemi proporzionalistici la nascita e la vita del Governo sono rimesse ai parlamentari (e quindi ai partiti ai quali i parlamentari appartengono), nei sistemi maggioritari invece esse sono affidate, in linea di massima, più o meno direttamente agli elettori stessi nel momento in cui eleggono i parlamentari. Dal che discende che optare per un sistema totalmente o prevalentemente maggioritario, ovvero per uno proporzionalistico implica una differenza profonda agli effetti dello status dei governanti, ossia il loro essere "licenziabili" liberamente dal Parlamento oppure no. E allora, anche alla luce dell'esperienza fatta nella scorsa legislatura allorché, nel quadro di un'accentuata bipolarizzazione, la scelta del Governo e la sua durata in carica erano state affidate agli elettori (anche se poi, con poca coerenza, c'è stata la crisi del Governo Berlusconi II e la nascita in Parlamento del Berlusconi III), la domanda cui occorre preventivamente rispondere - a proposito del cambiamento della legge vigente - è se l'elettorato italiano è in grado di decidere direttamente, cioè senza la mediazione del Parlamento e dei partiti, vita e morte del Governo all'interno di un quadro bipolare e alternativistico. Domanda che si giustifica avuto riguardo a quella che storici e politologi chiamano la "divisività" degli italiani, e cioè alla radicalità incompatibile delle contrapposizioni ideologiche, culturali, politiche, economiche ecc. che ne caratterizzano la mentalità; e che giungono a fare di essi "due nazioni", reciprocamente "altre", che convivono sullo stesso territorio. In una situazione di questo tipo, dove l'avversario politico tende ad essere considerato un "nemico interno", c'è effettivamente da dubitare se sia ragionevole affidare agli elettori la scelta del Governo che - essendo in linea di massima vietato alle Camere cambiare quel che il popolo sovrano ha votato - è destinato a restare in carica 5 anni; durante i quali, in conseguenza della scomparsa degli interventi mediatori del Parlamento, a coloro che hanno perso le elezioni non resta - per tornare a "contare" nella vita politica - che sperare nelle nuove elezioni e frattanto fare poco più del conto alla rovescia. Siamo mediamente in grado di accettare davvero un sistema siffatto?

2) Il governo Prodi e i suoi primi atti

Le difficoltà causate al Governo dal sostanziale pareggio elettorale del 9-10 aprile cominciano, per la compagine guidata da Prodi, nel momento della sua nascita, allorché in Senato si materializza la stentata maggioranza su cui può contare. Aldilà dell'indegno spettacolo fascistoide inscenato dall'opposizione nei confronti dei senatori a vita che annunciavano il voto favorevole al Governo, resta il fatto che con solo pochi voti di maggioranza è arduo far passare in quell' Assemblea e nelle sue Commissioni i provvedimenti in cui si traduce la politica del Governo. Ed in effetti, quel che è accaduto nelle prime settimane di attività governativa ne è la prova lampante, visto il frequente ricorso, a cui il Governo è stato costretto, a due strumenti che la Costituzione e la prassi mettono a sua disposizione per tenere a bada un Parlamento riotoso o addirittura ostile: il voto di fiducia e i decreti legge. Entrambi perfettamente legittimi, ma il cui impiego in luogo della normale procedura di approvazione dei d.d.l. ordinari dovrebbe essere per Costituzione soltanto eccezionale. Appare chiaro, cioè, che Governo e maggioranza non possono pensare di procedere per un'intera legislatura a colpi di decreti legge e di voti di fiducia, con pregiudizio per le istituzioni democratiche in generale, e per il Senato in particolare. Ma poiché i numeri sono quelli che sono, bisogna immaginare qualche via d'uscita. E quelle che realisticamente si profilano (nell'ambito del costituzionalmente lecito) sono tre: a)nuove elezioni per entrambe le Camere, o anche per il solo Senato, visto che è lì il punto debole del sistema; b)formazione di un Governo di "grande coalizione" sul modello della recente esperienza tedesca; c)azione di Governo "a geometria variabile", vale a dire scegliendo volta per volta, provvedimento per provvedimento, la maggioranza a cui appoggiarsi.

Quanto alle nuove elezioni, che in una logica "maggioritaria", ossia di Governi scelti più o meno direttamente dai cittadini e non dai partiti attraverso i parlamentari, sarebbe la soluzione più corretta (in quanto darebbe agli stessi elettori che, col loro voto, hanno creato le condizioni della difficile governabilità, l'occasione per rimediare), c'è però un problema di fondo: perché, se prima non cambia il sistema elettorale, perlomeno in Senato, è troppo forte il rischio di avere un risultato uguale al precedente, e quindi un'elezione inutile. D'altra parte, al cambiamento della legge elettorale sarebbe, se non proprio giuridicamente indispensabile, perlomeno costituzionalmente corretto addivenire previa intesa fra maggioranza e opposizione, e questa non appare al momento realisticamente possibile: troppo fresche essendo, ancora, le lacerazioni di un'asprissima campagna elettorale. Dunque la via d'uscita "nuove elezioni" appare alquanto impervia, se non proprio impraticabile.

Quanto poi alla formazione di un Governo di "grande coalizione", sul modello tedesco, c'è da fare una prima considerazione relativa alla caratteristica peculiare della nostra società, cioè del nostro elettorato e dei suoi rappresentanti politici, consistenti essenzialmente nella già ricordata "divisività". È per effetto di una simile peculiarità, che ci differenzia dalla Germania - dove pure non mancano fratture politiche e sociali, ma dove una "grande coalizione" era stata già sperimentata con successo anni fa (mentre da noi negli anni '70 non si ebbe il coraggio di provarci) - se l'idea di ricalcare la soluzione dei problemi di governabilità insorti in Germania a seguito del sostanziale pareggio

registratosi nelle ultime elezioni, l'idea appunto della "grande coalizione" fra i due principali competitori, suscita gravi perplessità. Tanto per cominciare: è da noi, e non in Germania, che il minimo scarto di voti fra vincitori e vinti ha portato gli sconfitti a contestare vivacemente il risultato elettorale, pretendendo la riconta dei voti; e la contestazione è tuttora pendente. Appare quindi assai problematico che coloro i quali ancora oggi vedono negli avversari gli usurpatori di una vittoria elettorale inesistente, concordino un programma di governo con gli usurpatori stessi. D'altronde, mentre il leader tedesco sconfitto, il socialdemocratico Schroeder, nel riconoscere alla vittoriosa signora Merkel, democristiana, il diritto di guidare il Governo, ha anche deciso di facilitare la "grande coalizione" col personale abbandono della politica, pare a me che lo sconfitto di casa nostra, il dep. Berlusconi, pervaso come è da astiosi disegni di rivincita, nemmeno si sogna di compiere gesti del genere. C'è poi una seconda considerazione da fare dinnanzi alla prospettiva di una "grande coalizione" in versione italiana: ed è che un'anticipazione di quello che ci aspetterebbe in tal caso già l'abbiamo avuta nelle settimane scorse, allorchè è stata approvata una legge importante come l'indulto da una maggioranza "trasversale" o se si preferisce "bipartisan", che è esattamente quella che dovrebbe formarsi per dare luogo alla "grande coalizione". Ora, si poteva essere favorevoli o contrari all'indulto come rimedio nei confronti del drammatico sovraffollamento della carceri, o come adempimento sia pur tardivo della promessa di clemenza fatta alcuni anni addietro a Papa Wojtyla; così come si può credere che provvedimenti del genere rappresentino una manifestazione di forza o viceversa di debolezza dello Stato. Ma una cosa è sicura: e cioè che per ottenere l'approvazione del provvedimento in questione il Governo Prodi ha dovuto cedere al ricatto dell'opposizione, i cui voti erano indispensabili per il raggiungimento del quorum costituzionale dei 2/3; ricatto consistente nell'includere nell'indulto i reati di corruzione, concussione, falso in bilancio ecc., così da farne beneficiare, fra gli altri, alcuni amici del Presidente del Consiglio, come l'ex senatore Previti. Altrimenti l'opposizione non avrebbe votato. Ebbene, una legislatura piena di leggi approvate sotto analoghi ricatti non sarebbe davvero una prospettiva attraente.

Quanto infine all'ipotesi del Governo a "geometria variabile", in una qualsiasi delle possibili sottospecie - dal Governo tecnico a quello istituzionale, a quello di emergenza - è chiaro che, da un certo punto di vista si tratterebbe dell'uovo di Colombo, cioè della soluzione più semplice con la quale, in nome del superiore interesse generale del paese, affrontare determinati problemi (a seconda delle diverse scuole di pensiero: i più delicati, o i meno rilevanti, o tutti quelli per i quali è possibile un compromesso, e così via) all'infuori di pregiudiziali politiche. Ma si tratta anche della soluzione che, di fatto, segnerebbe un sostanziale ritorno a quella confusione delle responsabilità politiche che, assieme al malgoverno da essa favorito, si era cercato di superare col bipolarismo introdotto dalle leggi elettorali del '93. Inoltre è la soluzione che, in prospettiva più o meno ravvicinata, potrebbe condurre alla formazione nel sistema politico di un terzo polo, cioè di un polo centrale che resta fermo all'interno della geometria variabile, con il quale il bipolarismo faticosamente conquistato verrebbe ad essere travolto. Prospettiva sulla cui convenienza, evidentemente, i dubbi sono più che leciti; anche se è vero che, riguardo ad essa, sarebbe semplicistico evocare lo spauracchio del "trasformismo", per demonizzarla, perché l'ipotesi di un assetto tripolare del sistema politico, con un centro che funge da pivot per coalizioni alternative di volta in volta basate sulla destra o sulla sinistra dello schieramento, è tutt'altro che spregevole. Certo, è diversa dall'assetto bipolare in auge soprattutto nei paesi di impronta anglosassone e imitato largamente anche altrove. Ma non si deve dimenticare che proprio in Germania, non molti anni fa e per parecchio tempo, un assetto tripolare - in cui il pivot centrale era costituito dai liberali - ha consentito, senza trasformismi, il positivo funzionamento di Governi a guida socialdemocratica o democristiana. Un esito trasformistico dell'assetto tripolare sarebbe dunque possibile, da noi, ma non necessario: dipenderebbe dalle spesse, o dalla statura, dei protagonisti. Siccome però il trasformismo è storicamente radicato nel nostro DNA, esso appare purtroppo lo sviluppo più verosimile della situazione attuale: senza la formazione di un terzo polo, ma come conseguenza del semplice "distacco" di qualche oppositore dal suo schieramento originario per passare nelle file governative. Sviluppo certamente non gradevole, e tuttavia preferibile alla paralisi.

3) Il Referendum costituzionale

Pochi giorni dopo la nascita del Governo Prodi si è svolto, come si ricorderà, il referendum confermativo della riforma costituzionale approvata dalla maggioranza di centrodestra dopo una lunga e faticosa gestazione parlamentare, nel corso della quale l'opposizione di centrosinistra era rimasta costantemente sconfitta. Al referendum, pertanto, l'ex opposizione, divenuta maggioranza, con in testa il nuovo Governo guidato da Prodi, si è compattamente schierata per il "no" alla riforma; ed ai voti il "no" ha trionfato in misura superiore ad ogni previsione ed in tutte le Regioni salvo Lombardia e Veneto (dove comunque le città principali hanno votato anch'esse "no"). Premesso che, dal punto di vista costituzionale, questo responso referendario comporta soltanto la reiezione di "quel" progetto, e non significa assolutamente che il popolo sovrano rifiuti qualsiasi modifica della Costituzione e nemmeno che rifiuti, una per una, quelle comprese nel progetto respinto, è tuttavia innegabile che, dal punto di vista politico, le conseguenze di quel voto - che tocca ai politici ricavare - possono essere svariate; e che comunque, sul piano costituzionale, gli insegnamenti da

trarre da questa vicenda non mancano e sono notevoli: di metodo e di merito. Vediamoli.

Quanto al metodo, un primo insegnamento è la necessità di ottenere sulle riforme della Costituzione un consenso parlamentare che vada al di là della attualmente richiesta maggioranza assoluta (ad esempio, mai inferiore ai 2/3 degli aventi diritto al voto, durante l'intero percorso parlamentare), non solo perché lo pretende la deontologia di un onesto procedimento relativo alla formazione delle regole fondamentali del gioco, alla quale deve concorrere almeno parte dell'opposizione assieme alla maggioranza governativa, ma anche perché, diversamente, la riforma della Costituzione, calata in un contesto nazionale tuttora caratterizzato dalla "divisività", rischia di provocare lacerazioni al limite della rottura dell'unità socio-politica del Paese. Un secondo insegnamento di metodo riguarda poi la utilizzabilità della procedura di revisione costituzionale prevista dall'art. 138 Cost. allorché si tratta non già della modifica di singole disposizioni della Costituzione o, tutt'al più di un complesso organico di esse, ma - come nel caso della riforma in discorso, che comprendeva l'intera seconda parte della Costituzione per un totale di oltre 50 artt. - si tratta di un rifacimento di ampia portata. In questo caso, infatti, la procedura di cui all'art. 138 si rivela inadeguata, in particolare sotto il profilo della conferma referendaria della riforma: perché permette che agli elettori sia proposto un unico quesito (sì o no all'intera revisione), laddove invece la molteplicità delle modifiche necessiterebbe di consentire risposte diverse e articolate, ad evitare che il consenso popolare risulti coartato e quindi inattendibile.

Quanto al merito, gli insegnamenti sono ancora una volta due. Il primo è che il nostro testo costituzionale, sebbene composto di due parti distinte - l'una dedicata ai "Principi fondamentali" ossia ai valori nei quali si riconosce la collettività nazionale, l'altra all' "Ordinamento della Repubblica" cioè all'organizzazione dei pubblici poteri -, è un testo in cui tra le due parti corre un nesso che le lega strutturalmente, rendendole in larga misura interdipendenti. Con la conseguenza che, qualora ci si proponga - come faceva il progetto del centrodestra e come era nelle intenzioni del centrosinistra all'epoca della famigerata Commissione bicamerale D'Alema - non già di apportare qualche specifico aggiustamento all'organizzazione dei pubblici poteri, ma di sconvolgere nella sua totalità la disciplina di essi, un simile sconvolgimento non può non avere un impatto forte anche sui valori, e renda perlomeno opportuno l'apprestamento di modifiche anche alle norme relative ai valori coinvolti; se non altro a fini di trasparenza politica e di chiarezza normativa. Riguardo a tale opportunità la riforma del centrodestra rappresenta in effetti un caso esemplare, considerato che ad ispirare il terremoto della seconda parte della Costituzione era stata - come si sa - una sintesi fra la cultura radicalmente "autonomistica" della Lega Nord (che sulla via del federalismo era ripiegata solo dopo avere puntato al lungo sulla "secessione" delle Regioni settentrionali dal resto del paese) e quella "antiegalitaria" propria - e non solo in Italia - delle formazioni politiche di destra (cultura ben impersonata dall'ex Presidente del Consiglio Berlusconi, il quale da tempo imputava alla Costituzione di contenere idee "sovietiche", anziché ispirate a libero mercato, in tema di proprietà e di iniziativa economica privata, e ultimamente l'aveva addirittura accusata di prefiggersi il traguardo "bolcevico" di dare ai figli dei poveri le stesse opportunità dei figli dei ricchi).

Ebbene, è naturale che una riforma così ispirata andasse a confliggere con l'unicità e l'indivisibilità della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., vuoi soprattutto con l'eguaglianza sostanziale dei cittadini, proclamata dall'art. 3, II c.: il quale completa l'eguaglianza formale, proclamata dal I c., costituzionalizzando il programma politico di emancipazione delle classi subalterne - che Calamandrei definì "la rivoluzione promessa in cambio della rivoluzione mancata" (durante la Resistenza) -, e cioè impegnando la Repubblica a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impedissero il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Ed è proprio il conflitto con questo programma ad apparire inevitabile nel momento in cui i valori del libero mercato - competizione, concorrenza, successo, denaro ecc. - divengano dominanti nella società; perché a quel punto risulta impossibile che l'eguaglianza riesca a trovare l'ampio spazio (e le risorse) che l'art. 3 vorrebbe darle. Ciò non esclude la possibilità di potenziare in Costituzione i valori del libero mercato a discapito dell'eguaglianza sostanziale, la quale - salvo volerla includere fra i "principi supremi" della Costituzione che la Corte Costituzionale considera insuscettibili di modifica - potrebbe bensì essere oggetto di revisione ridimensionatrice: a patto, però, di giocare allo scoperto, affinché i cittadini possano, almeno, capire cosa sta per accadere. Questo valeva, ad esempio, per le misure fiscali di favore (art. 118 del progetto), cioè per le detassazioni che, intese ad agevolare l'autonoma iniziativa dei privati per lo svolgimento di attività di interesse generale, erano difficilmente conciliabili con la progressività delle imposte, sancita dall'art. 53 Cost. in funzione "perequativa", e cioè dell'eguaglianza sostanziale. Di qui l'opportunità di modificare anche la formulazione di quest'ultima, volendo introdurre quelle misure (sebbene ciò, forse, avrebbe complicato l'approvazione delle misure stesse...).

Il secondo insegnamento è che, prima di avventurarsi nello scivoloso territorio dell'ingegneria costituzionale, gli aspiranti riformatori dovrebbero sciogliere, a proposito della forma di Governo, il nodo cruciale del ruolo da riservare, nel contesto

costituzionale, all'opposizione politica. Perché è certamente condivisibile la opinione comune secondo cui i regimi democratici bipolari, fondati sull'alternanza al potere degli schieramenti politici determinata direttamente dal popolo sovrano, e sul rafforzamento del Governo, sono quelli che funzionano meglio, in quanto rifuggono da quei quotidiani "compromessi di merito" fra Governo/maggioranza e opposizione che sono tipici dei regimi consociativi, e al tempo stesso causano mal governo e/o confusione delle responsabilità politiche. E tuttavia è anche vero che alla base dei regimi di alternanza c'è un "compromesso di principio" fra gli schieramenti in competizione, consistente nell'accettazione senza riserve - a proposito del governo del paese - della regola "oggi a me domani a te", con l'intesa implicita che il potere sarà esercitato, da chi lo conquista, in modo tale da non pregiudicare la possibilità degli avversari di conquistarlo a loro volta. Ora, un simile "compromesso di principio", nel nostro contesto politico "divisivo", confermato dagli accadimenti della scorsa legislatura, non sembra a portata di mano a causa della profonda diffidenza reciproca dei due schieramenti. E però, prima di rinunciare alla prospettiva di una democrazia bipolare ben funzionante, un tentativo di avvicinamento ad essa può ancora essere fatto. Si tratta evidentemente di trovare il modo di "compensare" l'opposizione, penalizzata dalla mancanza di quel compromesso di principio e dal rifiuto dei compromessi di merito, senza coinvolgerla e senza estraniarla totalmente dalle decisioni di governo. Senonché tale compensazione nel nostro contesto non può consistere solo nel riservare all'opposizione uno "statuto" che la garantisca visibilità, libertà d'iniziativa e di parola, ed altre simili risorse intese a renderle possibile, alla prima occasione, di raccogliere il consenso maggioritario dei cittadini. Lo dimostra appunto l'esperienza della scorsa legislatura, durante la quale l'opposizione, pur potendo criticare le iniziative del Governo e prospettare le proprie, spesso ha cercato soprattutto di impedire, ritardare e /o correggere i propositi governativi, anche ricorrendo all' ostruzionismo. E allora, il tentativo potrebbe consistere nell'integrare l'anzidetto "statuto" con una clausola aggiuntiva: concernente la facoltà, riconosciuta a prestabiliti quorum di oppositori, di ricorrere ad un arbitro imparziale - in ipotesi la Corte Costituzionale - nei confronti delle scelte governative ritenute contrastanti con la Costituzione o comunque pregiudizievoli per la convivenza nazionale, prima che esse divengano operative, per ottenerne la eliminazione.

Inducono a ragionare così i numerosi episodi in cui, nella scorsa legislatura, la storica "divisività" del conteso politico nazionale, a lungo sopita in vista di una Costituzione che conteneva il programma politico su ricordato, ha rischiato di esplodere dinanzi ad un progetto di riforma costituzionale potenzialmente contraddittorio con quel programma, e ad alcune iniziative legislative giudicate da molti come eversive. Di fatto, però, i contrasti tra Governo/maggioranza e opposizione in Parlamento e nel paese hanno potuto mantenersi in termini, se non proprio fisiologici, per lo meno sopportabili, grazie anche (o forse soprattutto) al contributo di interventi del Capo dello Stato, mai tanto frequentemente invocati dall'opposizione, i quali hanno dato l'impressione - specialmente quelli di rinvio delle leggi alle Camere - di riuscire ad arginare le asserite prevaricazioni governative. Di qui l'idea che una clausola del tipo accennato, con l'istituzionalizzare in capo all'opposizione il potere di appellarsi ad un arbitro imparziale, ma più incisivo del Presidente della Repubblica, come la Corte Costituzionale, potrebbe essere in grado - sottraendo alla semplice prova di forza fra i partiti i punti più incandescenti della competizione politica - di far preferire all'opposizione la rinuncia alla tentazione di condizionare, giorno per giorno e nel merito, le contingenti scelte di un Governo avversario; per attestarsi invece, con la garanzia di potersi appellare all'occorrenza ad un arbitrato imparziale, su una pratica rivolta più alle prossime elezioni che all'immediato. Non si tratterebbe, del resto, di un'invenzione estemporanea, ma di una soluzione già positivamente sperimentata all'estero in democrazie bipolari come quella francese.

4) La sostituzione del Capo dello Stato

Malgrado la sua estraneità rispetto all'ordinario svolgimento delle vicende politiche, ricavabile univocamente dalla Costituzione, la rinnovazione del Capo dello Stato alla scadenza del mandato è sempre stata occasione di grandi manovre all'interno del nostro sistema politico. Il fatto è che quell'estraneità si accompagna ad un ruolo di garanzia della Costituzione da tutti riconosciuto al Presidente della Repubblica, da esercitare attraverso gli svariati poteri che la Costituzione stessa gli attribuisce e che non mancano di interferire con l'attività del Parlamento e del Governo. Di qui il frequente moltiplicarsi delle votazioni in seno alla riunione congiunta di Camera e Senato prima di addivenire alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Qualche rara volta, però, è accaduto che tale elezione - per la quale a partire dal quarto scrutinio occorre solo la maggioranza assoluta, ritenuta in regime proporzionalistico sufficiente supporto alla collocazione super partes del Capo dello Stato - avvenisse, come suol dirsi, a prima botta, e cioè con una sola votazione a maggioranza dei 2/3 o più. Ed uno di questi rari casi è stato, nel 1998, quello del Presidente Ciampi il quale, proposto dal centrosinistra allora al Governo, venne votato anche da larga parte dell'opposizione di centrodestra; non altrettanto è accaduto invece al Presidente Napolitano, chiamato a sostituire Ciampi subito dopo la rinnovazione delle Camere, per il quale al quarto scrutinio ha votato praticamente soltanto la maggioranza governativa. Conviene aggiungere che l'interpretazione del proprio ruolo compiuta da Ciampi nel corso del settennato è stata così largamente apprezzata che solo il suo esplicito rifiuto di una nuova candidatura ne ha impedito la rielezione plebiscitaria, il che ha in

qualche modo "ipotecato" - diciamo così - il comportamento del nuovo capo dello Stato, nel senso che questi ha subito manifestato l'intenzione di seguire le orme del predecessore.

Non va sottaciuto, per altro, che tale interpretazione del ruolo presidenziale - incardinata sulla collocazione costituzionalmente *super partes* del Capo dello Stato e supportata nel caso di Ciampi dall'accennata votazione quasi plebiscitaria - nel provocare una sorta di "deriva notarile" del ruolo stesso, ha talvolta comportato anche, all'interno del contesto spiccatamente bipolare seguito alle elezioni del 2001, un oggettivo favoreggiamento della parte politicamente più forte nelle vicende nazionali, e cioè della maggioranza, a dispetto dell'imparzialità che in astratto, la collocazione *super partes* dovrebbe implicare. È probabile che quello di atteggiarsi a notaio dinanzi alla competizione politica in corso durante il suo settennato, mantenendosi equidistante tra i competitori, fosse, per il Presidente Ciampi l'interpretazione più "avanzata" del ruolo presidenziale che le circostanze - o meglio, il nostro bipolarismo "primitivo" - gli consentivano; nel senso che se egli avesse invece aderito all'idea - caldeggiata da qualche oppositore, ma non per ciò stravolgente il disegno costituzionale della Presidenza - di atteggiarsi a contrappeso istituzionale della maggioranza governativa, ciò avrebbe certamente scatenato la reazione della maggioranza stessa, creando i presupposti di un contenzioso fra istituzioni, dall'esito imprevedibile. Ma è anche vero che l'equidistanza del Capo dello Stato, figlia legittima della sua collocazione *super partes*, non può essere intesa in senso puramente lineare, perché quando i competitori si pongono l'uno vicino alla Costituzione e l'altro lontano, o addirittura in urto con essa, allora il Presidente della Repubblica - quale "custode" della Costituzione stessa, a cui ha giurato fedeltà - deve prendere le distanze da chi se ne discosta e affiancare chi la rispetta; fungendo perciò oggettivamente, se a scostarsi dalla Costituzione è la maggioranza governativa, da contrappeso istituzionale rispetto ad essa.

E questo è quanto il Presidente Ciampi ha sicuramente fatto in materia di giustizia, prendendo ripetutamente le difese dei giudici, allorché le loro pronunce venivano non già criticate, ma vilipesi e delegittimate da esponenti della maggioranza e/o del Governo, e rinviando alle Camere per il riesame un paio di leggi (la c.d. legge Pecorella e la riforma dell'ordinamento giudiziario) che mettevano a repentaglio il disegno costituzionale relativo alla Magistratura. Altrettanto egli ha invece preferito non fare in altre occasioni, fra le quali quella, di particolare rilevanza, della riforma della legge elettorale. Ma bisogna anche aggiungere che in queste altre occasioni il comportamento del Presidente ha avuto sicuramente motivazioni non banali, come quella di evitare l'inasprimento della lotta politica e il pericolo che da un suo atteggiamento meno accomodante si sviluppasse, nel nostro contesto, un deprecabile conflitto istituzionale.

Quanto poi al nuovo Presidente della Repubblica, lasciando alla cronaca politica tutto ciò che ha preceduto l'elezione, è il caso di ricordare tre fra le prime "mosse" significative del Presidente Napolitano: e cioè il rifiuto di assecondare il proposito governativo (e gli auspici dell'ANM) di provvedere con decreto legge a rinviare l'imminente entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario, votata dal centrodestra, suggerendo invece la presentazione di un d.d.l. ordinario che - con i suoi tempi lunghi di approvazione - potrà soltanto correggere e non impedire l'attuazione di quella riforma; poi, l'iniziale richiesta al CSM di un'informativa sul p.m. di Potenza (che aveva portato alla luce scandalosi episodi di corruzione) comprendente l'elenco dei procedimenti a carico del p.m. stesso; infine, la prospettazione dell'insorgere di "problemi abbastanza delicati" qualora la maggioranza di centrosinistra non fosse stata compatta sul rifinanziamento delle nostre missioni militari all'estero. Mosse che, senza incrinare la diffusa convinzione - maturata nel corso del settennato ciampiano - della irrinunciabilità nel quadro di un sistema bipolare e in un contesto "divisivo" come il nostro, ad un Capo dello Stato dotato di forti poteri arbitrali, fanno tuttavia intravedere il rischio che costui - se eletto con i solo voti della maggioranza governativa - finisca paradossalmente per cercare di coonestare la propria imparzialità favorendo coloro che non lo hanno votato.