

Sempre più difficile... fare il presidente (della Repubblica).

Risposta a Carlo Chimenti.

di Carlo Fusaro *

(15 luglio 2003)

Dunque, secondo Carlo Chimenti, il presidente Ciampi "tirerebbe a tutti i costi a campare" (lasciamo da parte i giochetti di parole, di dubbio gusto, prima che irriverenti...); peggio: sarebbe alla "ricerca di alibi intesi a scansare la responsabilità per le scelte compiute". Caspita. Ebbene, io trovo stupefacente - oltre che notevolmente ingiusta - questa critica; e non condivido neppure un po' l'analisi che Chimenti dedica all'esternazione berlinese sull'uso presidenziale dell'art. 74 Cost. ("ha fallito il suo scopo", sentenza senza appello - pochi giorni dopo!). Vorrei dunque spiegare brevemente perché la penso così.

Di tutto, credo, Ciampi può essere accusato tranne che di tirare a campare: per esempio, è mia opinione che il presidente, certo animato delle migliori intenzioni, in numerose occasioni sembra essersi voluto fare personalmente carico di "aiutare" governo e maggioranza da una parte, opposizione dall'altra a superare i contrasti parlamentari più duri su oggetti particolarmente delicati, finendo con il concorrere in forme improprie all'esercizio della funzione legislativa; laddove sarebbe stato e sarebbe in generale più opportuno, invece, anche sotto il profilo strettamente costituzionale, astenersi da ogni e qualsiasi intervento, ammonimento, esternazione ed anche solo cenno del capo. E' infatti del tutto evidente che se "si dà una mano", sia pur solo nella più totale informalità (questa, a mio avviso, rischia anzi di essere un'aggravante), dopo si sarà meno liberi di esercitare le funzioni proprie. E poi l'unicuique suum è la regola base di un ordinamento costituzionale ben funzionante. Ma su questo, contraddittoriamente con il proprio giudizio finale, Chimenti concorda.

Torniamo alla risposta di Ciampi a Berlino. Qual era il contesto? Era appena stata promulgata la legge 140/2003 ed il presidente veniva sottoposto, per l'ennesima volta in questa legislatura, alle violente tirate di giacchetta che talvolta la maggioranza, assai più di frequente l'opposizione gli infliggono per indurlo ad agire come loro piacerebbe. Nel caso specifico, ciò è tanto vero che - lo si ricorderà - il minuto dopo la promulgazione della 140/2003 era già partita la campagna contro la promulgazione della c.d. legge Gasparri (peraltro in pieno iter parlamentare, ed infatti successivamente modificata e, ad oggi, ancora priva di tempi relativamente certi di approvazione). Se poi si pone mente agli ultimi 26 mesi salta all'occhio con tutta evidenza che, un provvedimento dopo l'altro (e certo se ne son visti di orrendi), non c'è stato un solo giorno in cui l'opposizione non abbia preteso a gran voce, prima - durante - dopo il relativo iter parlamentare, un qualche intervento presidenziale (e soprattutto rinvii a profusione ex art. 74): senza rendersi conto né della difficoltà e dell'imbarazzo in cui il presidente veniva posto da tante, continue e così esasperate sollecitazioni (col rischio alternativo di trasformarlo - suo malgrado, a seconda dei gusti e delle opinioni - ora in sostegno esterno alla maggioranza ora in quinta colonna dell'opposizione); né di finire con reinterpretare, almeno la sua parte più vocante (ma con danni generalizzati), la storiella di quello che gridava "al lupo, al lupo".

E' stato a questo punto, di fronte all'ennesima levata di scudi, che il presidente deve aver deciso che la misura era colma e che pro futuro sarebbe stato utile ribadire e chiarire i paletti che egli (certo: nella propria discrezionalità), intende porre all'uso del potere di rinvio ex art. 74. Ecco la frase di cui discutiamo: «Secondo la Costituzione, la decisione, la valutazione, il giudizio sulla rispondenza alla Costituzione da parte delle leggi compete alla Corte costituzionale. E il presidente della Repubblica solo in caso di manifesta non costituzionalità delle leggi rinvia quelle leggi al Parlamento, che può però riapprovarle, e in quel caso il capo dello Stato è tenuto a promulgarle...» (corsivi miei).

Amici costituzionalisti: io a Berlino non c'ero, e non so se il presidente questa frase in quella circostanza la lesse o la pronunciò all'impronta. In ogni caso, tanto di cappello: per la precisione tecnica e per il significato in senso stretto costituzionale di quelle parole, evidentemente soppesate una per una. Il presidente, come tutti i suoi predecessori, non intendeva certo in questa occasione esporre una teoria scientifica o enunciare una dottrina costituzionale, e neppure giustificarsi, ma solo spiegare: intendeva puramente e semplicemente, ribadire a tutti gli interlocutori istituzionali e non, il proprio modo di interpretare ed applicare, nel contesto nel quale si trova ad operare, l'art. 74 cost., e ciò appunto nei margini della propria legittima discrezionalità. Questi margini non sono fissati e tanto meno più o meno ingegnosamente ricostruiti dalle monografie concorsuali dei costituzionalisti: sono enunciati dall'art. 74 Cost. il quale, come molti altri (e

magari qui vi è motivo di ritenere opportuni emendamenti: ma de jure condendo) dice l'essenziale e solo quello. Il presidente (A) «prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione» (nulla si legge in ordine alle motivazioni salvo l'onere di illustrarle nel messaggio, quali che esse siano); ma (B) «se le Camere approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata», il che, non c'è bisogno di grandi interpreti, vuol dire che le Camere, cioè la maggioranza politica di esse, hanno costituzionalmente l'ultima parola, salva, come spiegava esattamente Ciampi, la successiva impugnazione davanti alla Corte costituzionale (come infatti è stato, poche ore dopo). Agendo come ha agito, Ciampi (a) ha accelerato il chiarimento ordinamentale (perché ha appunto reso possibile quasi in tempo reale il ricorso alla Corte: che altrimenti sarebbe stato procrastinato); (b) non si è esposto alla riapprovazione parlamentare; (c) ha permesso, com'è stato, di non tenere l'intero sistema parlamentare bloccato su quella questione; (d) ha fatto sì che pochi giorni dopo il presidente del consiglio avviasse la sua attività di presidente pro tempore del Consiglio europeo libero (non dalle imputazioni, che restano, ma) dagli oneri del processo (nel quale la sua posizione è solo sospesa): il che rispettava - condivisibile o non condivisibile che fosse - la precisa e specifica volontà del Parlamento (dirà la Corte se costituzionalmente legittima). Altri avrebbe preferito, piuttosto, che rinviasse o addirittura che "tenesse sulla graticola" Berlusconi per tutti i 30 giorni a disposizione ("perché ha promulgato subito? Non poteva pensarci un po'?"...: come se tenere sulla graticola i presidenti del consiglio - ancorché sgraditi, antipatici e politicamente scorrettissimi - fosse suo compito costituzionale!).

Soprattutto, non si trascuri - come Chimenti fa - il secondo comma dell'art. 74 e - infatti - la seconda parte della frase di Berlino: è lì la chiave di volta di tutto il ragionamento. Il Parlamento in materia legislativa ha l'ultima parola; se riapprova la legge rinviata, il presidente deve promulgarla. Ora a me pare che un presidente - qualsiasi presidente a costituzione vigente - non possa che derivarne l'implicito invito ad esercitare il potere di rinvio, tanto più su materie altamente controverse e sulle quali una legittima maggioranza parlamentare appare nitidamente schierata, con la più grande delle prudenze; direi anzi: solo in casi del tutto eccezionali, trattandosi quasi di un'extrema ratio, perché, oltre di essa, c'è poco. O meglio: c'è la concreta ipotesi di una crisi costituzionale drammatica. Il minimo che può capitare - in una democrazia parlamentare - è un presidente delegittimato e non più in grado, in seguito, di esercitare in pieno i suoi poteri, e in particolare, il rinvio ex art. 74 Cost.

E' in questo quadro che, finalmente dico io, Ciampi ha comunicato come ritiene di far uso dell'art. 74 (almeno con riferimento, ma questo lo aggiungo io, alle questioni più controverse: perché nella prassi, anche dello stesso Ciampi, i rinvii sono stati quasi sempre, tranne per alcune scelte di Cossiga - evocate da Chimenti, relativamente indolori e tutto sommato serenamente accettati dalle Camere): vedremo, a suo tempo, se avrà fallito il suo scopo, che era quello di invitare implicitamente a non chiamarlo in causa per ogni iniziativa dubbia del governo e della maggioranza; e di fermare la campagna volta a farne una sorta di deus ex machina dell'ordinamento costituzionale. A quest'ultimo proposito vorrei dire che è una campagna che ogni persona di buon senso, e soprattutto coloro cui l'attuale presidente del consiglio non piace, dovrebbe farsi carico di fermare. Per la buona ragione che, grazie ad essa, si rischia di "costruire" una figura presidenziale perfino più incisiva e ingombrante di quella - ambigua - che i nostri costituenti delinearono: con conseguenze che si possono immaginare, il giorno in cui al Quirinale venisse a trovarsi qualcuno meno rispettoso di una lettura parlamentarista della Costituzione.

Chissà se il nostro presidente a Berlino era stato informato della vicenda del rifiuto da parte del suo omologo Richard von Weizsäcker, nel 1991, di controfirmare e promulgare una legge sulla privatizzazione del controllo aereo. Di fronte alle polemiche, egli così spiegò la sua decisione: «Come i miei predecessori verifico una legge sulla base del criterio che, in ordine ai dubbi di incostituzionalità può giudicare solo il Tribunale costituzionale federale. Tuttavia se il presidente federale sulla base di un esame approfondito e del proprio autonomo controllo raggiunge la convinzione assoluta (zweifelfrei) della non conformità della legge alla Costituzione, allora egli può - e la Costituzione stessa così gli impone - non promulgare la legge» (Bulletin der Bundesregierung del 26 gennaio 1991, p. 46 cit. in J. Ipsen, Staatsrecht I, Neuwied, Krikel: Luchterhand, 2001, p. 117, nota 25). Contesto costituzionale diverso (nel quale i poteri presidenziali sono assai meglio circoscritti), certo: ma resta il fatto che questo era esattamente ciò che Ciampi intendeva dire e ha detto. Con ciò assumendosi, mi pare, piena responsabilità e per nulla facendo il Ponzio Pilato che vogliono dipingere quanti pretenderebbero che facesse solo ciò che a loro (legittimamente, certo) parrebbe opportuno e giusto, mantenendo sotto tutela la maggioranza parlamentare (la quale, invece, nell'interesse del paese e soprattutto dell'opposizione, è bene sbagli da sola).

* Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico e Diritto pubblico comparato - Università di Firenze - carlo.fusaro@unifi.it