

Ciampi ed Einaudi tra consonanze e dissonanze Un parallelo per continuare a discutere

di Salvatore Prisco* e Paola Mazzina**

(8 gennaio 2003)

1. Nel commemorare "il primo mandato settennale di Presidente della Repubblica Italiana" e il suo titolare, Carlo Azeglio Ciampi ne ha rammentato [*Europa. La lezione che viene da Einaudi*, ne *La Repubblica*, 1.11.2001; l'articolo riproduce la prefazione al prezioso volume di G. Limiti, *Il Presidente professore: Luigi Einaudi al Quirinale*, Milano, 2001. Sono altresì disponibili, a cura della Camera dei Deputati, gli atti della presentazione del libro - avvenuta a Montecitorio, Sala della Lupa, l'11.3. 2002 - con interventi di P. F. Casini, D. Fisichella, V. Zanone e dell'Autrice] l'essenziale "responsabilità di gestire la transizione dalla forma monarchica a quella repubblicana al più alto livello dello Stato", disegnando così "lo stile istituzionale della Magistratura presidenziale", con l'individuazione di un "modello di riferimento destinato a durare nel tempo". Egli ricorda inoltre - dell'economista piemontese - il rigore nell'esercizio delle prerogative proprie della carica, l'amore per la Patria, di radice risorgimentale, il carattere antiretorico. Ed inoltre: la fede nella libertà, l'attenzione al valore della formazione, "il senso dello Stato della tradizione subalpina", la concretezza di giudizio (maturata prima nell'accademia e poi nell'esperienza di Governatore della Banca d'Italia), l'onere che si era assunto "di contribuire a ricostruire la credibilità internazionale dell'Italia all'estero", infine l'apertura alla dimensione comunitaria, del cui nascente ordinamento seguì con adesione lungimirante i primi sviluppi organizzativi.

Sarebbe stato lecito intravedere in questa pagina un autoritratto in controluce della personale esperienza del suo autore anche se l'intento non fosse stato esplicitamente confessato, laddove, proprio alla fine del testo, si parla di un "filo rosso (di) amore all'Italia, all'Europa, all'umanità, di cui oggi sentiamo il dovere di farci continuatori" (corsivo nostro).

La possibilità di rivisitare la prima metà del periodo in corso [in questa sede di rapidissima sintesi lo si farà attingendo in prevalenza all'"emerodottrina", come tra gli altri ebbe a definirla il compianto Giustino D'Orazio, in *Presidenza Pertini. Neutralità o diarchia?*, Rimini, 1985, ivi comprendendo però anche i materiali presenti ormai in Internet] nella prospettiva di un parallelo con quello di Luigi Einaudi è, in realtà, oltreché orgogliosamente presente alla coscienza del Presidente in carica, suggerita senza sforzo dal percorso di vita pubblica di entrambi i personaggi, effettivamente analogo per larghi tratti.

Tutti e due sono giunti a ricoprire ruoli e responsabilità centrali di governo e ad essere Capi dello Stato dopo l'esperienza al vertice dell'Istituto di emissione e controllo della circolazione della moneta nazionale; entrambi erano, inoltre, estranei al tradizionale *cursus honorum* del sistema politico-rappresentativo; in modo analogo, essi sono stati infine chiamati dalla sorte ad essere custodi delle regole - ed al tempo stesso della loro oculata trasformazione - rispettivamente nel passaggio storico dalla monarchia alla repubblica e dalla prima alla seconda fase della repubblica stessa.

Se però, con Einaudi, "la figura presidenziale" si è trovata ad "uscire dalla sfera ormai...evanescente dell'unità nazionale per essere attratta ad un processo di unificazione maggioritaria"[A. Baldassarre - C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985, 36], il compito essenziale che attualmente le incombe è quello di vegliare sul sistema delle nuove e più incisive garanzie, necessarie [come ha efficacemente notato A. Manzella, *Maggioritario e nuove regole. La missione del Quirinale*, ne *La Repubblica*, 23.1.2002] a permettere un ancora più attento controllo del potere politico, in una democrazia ricostituitasi - nell'ultimo decennio - sulla base di un sistema elettorale delle Camere ben diverso da quello che ne aveva sorretto per quasi cinquant'anni la vita precedente e che si ricollega oggi ad una dinamica politico-partitica profondamente differente da quella anteriormente praticata [Un chiaro ed utile rapporto su *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria* è stato redatto da un gruppo di lavoro dell'Astrid, coordinato da M. Cammelli, pubblicato a Roma nel marzo 2002 e disponibile al sito <http://www.astridonline.it/>].

2. L'Europa come orizzonte, opportunità e assieme vincolo - di cui ha, qui sopra, ottimamente discusso Sergio Bartole [*La politica comunitaria del Presidente della Repubblica*, intervento del 4 ottobre 2002], ricostruendone puntualmente le singole occasioni di espressione sul tema nella chiave classica dell'indirizzo politico costituzionale ed in funzione di stimolo e di "un ruolo sussidiario di altre autorità o delle forze politiche", al fine di promuovere in argomento un dibattito altrimenti troppo spesso rituale e di focalizzarne i punti critici - ha ispirato con tutta evidenza l'azione del Capo dello Stato [M. Luciani, *La prospettiva europea del Quirinale*, ne *La Stampa*, 23. 1. 2002]; e l'obbiettivo era del resto già

presente nella sua azione di uomo di governo.

Questo è però avvenuto contestualmente alla difesa ferma dell'unità nazionale, anche sul piano simbolico e di una sorta di "retorica civile": si pensi alla prassi in base alla quale - nelle occasioni pubbliche che vedono presente un'orchestra, come alle prime di opere liriche a cui il Presidente della Repubblica partecipa - è ormai normale aprire la serata eseguendo l'inno di Mameli.

A tale quadro si riconduce anche il favore ripetutamente manifestato verso forme cooperative e solidali di decentramento politico-amministrativo e, più in generale, nei confronti del ricorso ad un metodo di riforma costituzionale ed istituzionale che privilegi sempre il confronto e il dialogo guidati da spirito *bipartisan* - in Parlamento, ma non solo, nonché orientati ad identificare soluzioni il più possibile condivise - piuttosto che lo scontro tra opposte visioni e la decisione strettamente maggioritaria in questa materia.

Sono emblematici in tal senso, da ultimo, sia il discorso pronunciato nella cerimonia al Quirinale per gli augurî di fine anno ai titolari degli altri organi costituzionali (del quale hanno riferito i quotidiani del 19 dicembre scorso ed in cui è parso a molti di cogliere una critica al modo attraverso il quale entrambi i poli del sistema politico hanno praticato di recente, o tendono a prefigurare attualmente, la revisione della Carta fondamentale, allorquando ciascuno di essi ha, in momenti diversi, incarnato la contigente posizione di maggioranza parlamentare), sia quello di San Silvestro del 2002.

Da siffatto punto di vista, la questione che si pone non è tanto quella di scorgere, nelle occasioni in cui Ciampi ha palesato il proprio convincimento, il recupero all'organo presidenziale di un ruolo *super partes* in precedenza annebbiato, come da alcuni si dice. Rispetto ai valori dell'antifascismo, dell'amor di Patria, della sua unità etnico-politica, della solidarietà nazionale non si riscontra certo in lui timidezza o reticenza; il punto è che egli ha scelto di rafforzare la sensibilità verso l'integrazione comunitaria e verso la sostanziale - benché oggi ampiamente pluralistico-autonomistica - indivisibilità della Repubblica, che attraversa trasversalmente l'opinione del Paese e le forze politiche, rispetto ad umori euroscettici o a pulsioni di sapore tendenzialmente secessionistico (anche se tali non si dichiarino), che pur si manifestano presenti in campo, ancorché come atteggiamenti minoritarî [Vedi, per esemplificazioni e svolgimenti in merito, C. Chimenti, *L'"equidistanza" presidenziale nelle esternazioni di Ciampi*, in *Quad. Cost.*, 2001, 612 ss.].

3. Se in tali termini sta il bilancio parziale di un'esperienza ancora aperta, che può tracciarsi - negli angusti limiti di spazio concessi ad una nota perciò giocoforza compendiosa - con riguardo all'idea ciampiana della forma di Stato, facendo invece riferimento al tema della forma di governo occorre registrare la casistica forse più ricca di episodi rilevanti e foriera di utili riflessioni.

Da un lato, l'elezione sostanzialmente diretta del Presidente del Consiglio, tramite l'indicazione del *leader* della coalizione sul simbolo della scheda elettorale, ha in pratica azzerato i margini di manovra del Presidente della Repubblica sulla sua investitura [il che non è però accaduto in ordine alla restante composizione del Governo: M. Luciani, *A Ciampi l'ultima parola*, ne *La Stampa*, 6. 6. 2001]; dall'altro, il Capo dello Stato si è mosso perlopiù, nei rapporti con l'Esecutivo, secondo il tradizionale modello del magistrato d'influenza, ma adeguandolo ai tempi.

Questa scelta ha comportato una gestione di tale compito generalmente riservata, ma non aliena, in diverse occasioni, dal lasciar filtrare l'avvenuto esercizio di una pressione tramite le indiscrezioni degli organi di stampa; altre volte ancora, il pensiero pubblico del Presidente è stato affidato - anche su quest'ordine di questioni - ad esternazioni libere, mentre in una sola circostanza, com'è noto, si è fatto ricorso ad un formale messaggio alle Camere ex art. 87, II c. Cost.

Il Quirinale non è dunque apparso orientato a raccogliere le sollecitazioni - manifestatesi in occasione dell'*iter* formativo delle norme sulla disciplina del "conflitto d'interessi" e della c. d. "legge Cirami" - a rinviare alle Camere, ex art. 74, I c. Cost., leggi molto discusse, in luogo di promulgarle [per un'esposizione delle opposte tesi sulla possibilità o meno di dare applicazione, in generale e nel caso specifico, a tale istituto v. ora G. Sartori, *Tutti i poteri del Presidente*, 15. 1. 2002, ne *Il Corriere della Sera*, 15. 1. 2002 e L. Elia, *I confini di un Presidente*, *ivi*, 30. 1. 2002].

Tale condotta prudente non ha, peraltro, impedito al Presidente della Repubblica di "ispirare", di volta in volta ed anche nelle occasioni appena indicate, modifiche alle opzioni legislative che si venivano apprestando in Parlamento, al fine di esercitare in via preventiva una sorta di incisivo controllo di "alto merito costituzionale", senza arrivare peraltro ad una codecisione.

Si aggiungano infatti - alle circostanze richiamate appena sopra e nelle quali si è "schivato" il contrasto aperto con la

maggioranza, che una parte della pubblica opinione forse auspicava, senza peraltro lesinare ad essa un "consiglio" - almeno la lettera al Presidente del Consiglio dei Ministri [il cui testo è pubblicato ne *L'Unità*, 16. 6. 2002], dopo la promulgazione della legge di conversione del d. l. 63/2002, in ordine ai criteri di dismissione dei beni pubblici; ovvero il messaggio alle Camere del 23. 7. 2002 su pluralismo e imparzialità dell'informazione [che può leggersi su *Il Popolo* del successivo 24. 7 e inoltre sui siti <http://www.quirinale.it/> e dell'A. I. C., qui con una nota di A. Pace, *Per una lettura "in controluce" del messaggio presidenziale su pluralismo e imparzialità dell'informazione*]; oppure la discreta azione condotta per ottenere la correzione dei profili processualpenalistici del condono fiscale introdotto con la legge finanziaria 2003, che - a parere di molti - avrebbe rischiato di concretare, prima dell'emendamento auspicato dal Colle, una sorta di "amnistia mascherata" ed illegittima, non prevedendosi al riguardo le modalità procedurali di cui all'art. 79 Cost.

L'impressione d'assieme che si ricava da queste singole vicende e da altre che avrebbero potuto elencarsi (pur senza soffermarsi qui a commentarle quanto al merito delle posizioni espresse e negli aspetti formali degli interventi) è che il Presidente della Repubblica si sia in definitiva posto, sotto tale profilo, innanzitutto come il garante della legittimazione reciproca tra competitori e della corretta dinamica bipolare tra loro, nei confronti dell'opinione pubblica nazionale e internazionale e come l'ancoraggio esterno - ma non certo estraneo, semmai e piuttosto in guisa di fattore rasserenante - della complessiva tenuta di un sistema politico percorso da tensioni aspre fra i contrapposti schieramenti, giacché ispirato a modalità funzionali ancora acerbe e non del tutto stabilizzate, come già si sottolineava in apertura di questa nota [v., in termini, l'ottimo studio di G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996; in particolare, per l'analisi della tendenza all'*enlargement of functions* del ruolo presidenziale nella transizione istituzionale, 114 ss.].

Così facendo, egli si è reso per un verso sponda dell'Esecutivo, protetta a sua volta da un asse saldo coi Presidenti delle Camere [con immagine icastica, v. ora A. Manzella, *La trimurti garante delle regole*, ne *La Repubblica*, 18. 12. 2002], che già in precedenti personificazioni dell'organo presidenziale lo avevano del resto "coperto", ma in una e non secondariamente - in definitiva - anche suo "moderatore", correttivo di pratiche *ipermaggioritarie*, per così dire.

4. Nel momento in cui viene rilanciato il dibattito su una nuova, possibile razionalizzazione della nostra forma di governo, riprendendo in sostanza il confronto tra differenti, possibili modelli a partire dal filo troncato di netto nella Commissione Bicamerale D'Alema e aggiornandolo agli spunti problematici emersi successivamente, non sarà dunque inutile considerare - tra i vari elementi di essa che necessitano di una rinnovata riflessione e di un ridisegno esplicito - quelli in grado di dare sistemazione formale alla sostanziale "diarchia" o quantomeno al pratico "bicefalismo" (quantomeno d'influenza), che il più recente tratto storico dell'esperienza italiana suggerisce a proposito del ruolo del Capo dello Stato nella dinamica costituzionale vivente.

* p. s di Istituzioni di diritto pubblico, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II

** ricercatrice di Diritto costituzionale, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Parthenope

Questo contributo - aggiornato ai temi dell'allocuzione televisiva a reti unificate del 31. 12. 2002, per il tradizionale "messaggio di fine d'anno del Presidente della Repubblica agli Italiani" (il cui testo si può leggere nel sito <http://www.quirinale.it/>) - sintetizza i risultati di un più ampio studio destinato alla stampa, nel quale si dà anche conto dei singoli apporti ad esso dei suoi autori.