

Un Presidente di tutti eletto da pochi

di Giuseppe D'Elia
(8 giugno 2006)

Per comprendere il "nuovo" ruolo che il d.d.l. cost. 16 novembre 2005 assegna al Capo dello Stato, occorre misurare le variazioni, in quantità e qualità, delle funzioni ad esso ora spettanti e le modifiche apportate al sistema di elezione.

Un primo segno evidente delle intenzioni del d.d.l. si coglie già nell'incipit del nuovo art. 87, laddove il P.d.R. è, tra l'altro, definito, adottando una espressione nota e gradita alla dottrina, come "garante della Costituzione".

In linea con questo ruolo, del resto già rivestito nella Costituzione vigente, al P.d.R. sono assegnate alcune nuove funzioni di garanzia costituzionale (nuovo art. 87):

a) la nomina, sentiti i Presidenti delle due Camere, dei presidenti delle Autorità indipendenti e del presidente del Cnel. Enti, cioè, che svolgono attività di garanzia e di vigilanza in materia di diritti di libertà garantiti dalla Costituzione (Cfr. nuovo art. 98 *bis*), e che reclamano non solo una copertura costituzionale, ma anche una soluzione definitiva circa la nomina dell'organo di vertice, che ne garantisca condizioni di effettiva indipendenza;

b) la nomina del Vice Presidente del Csm, che lo stesso P.d.R. già presiede, da effettuarsi nell'ambito dei componenti eletti dalle Camere, al fine, evidentemente, di stemperare il problema della corporativizzazione dell'organo di autogoverno della magistratura, anche in ragione della prassi tendenzialmente seguita da tutti i P.d.R. di non avvalersi delle prerogative della presidenza, delegandola sistematicamente al vice-presidente del Csm;

c) la verifica - peraltro problematica, perché coinvolgente anche valutazioni di natura politica - della sussistenza dei presupposti costituzionali per autorizzare il Primo ministro a presentare al Senato una dichiarazione "vincolante" (ex nuovo art. 70, commi 4 e 5) sull'approvazione di modifiche legislative di proposta governativa (e già previamente approvate dalla Camera) che, se non accolte dal Senato, comportano il trasferimento della competenza legislativa dal Senato alla Camera dei Deputati.

Purtroppo, il P.d.R., nell'occasione, subisce anche un ridimensionamento inaspettato, perché concernente il campo della garanzia costituzionale, con la riduzione a quattro dei giudici costituzionali di nomina presidenziale, per fare spazio ad un aumento a sette unità di quelli di nomina parlamentare (nuovo art. 135), in conseguenza di una diversa articolazione tra le due Camere e, in particolare, per dar voce, in materia, ad un Senato che, peraltro, di federale sembra avere solo l'etichetta.

Corrispondentemente ad un incremento complessivo delle funzioni di garanzia costituzionale, il P.d.R. si vede sottratte le funzioni di maggiore incidenza politica, frutto questo di un disegno, che pare preciso, di rivisitare la figura del P.d.R., come organo di garanzia costituzionale del tutto estraneo a quello che viene definito il circuito dell'indirizzo politico-governativo. Così:

a) gli è soppressa l'autorizzazione alla presentazione dei d.d.l. governativi (nuovo art. 87);

b) sono ridotti a tre, come numero massimo consentito, gli ex-Senatori (nel d.d.l., Deputati) di nomina presidenziale (nuovo art. 59);

c) gli è sottratta ogni valutazione discrezionale in ordine alla formazione del Governo: riguardo al Primo ministro, perché è bensì nominato dal P.d.R., ma sulla base di risultati elettorali vincolanti (Cfr. nuovo art. 92 comma 3), che già contengono il collegamento tra maggioranza elettorale e Primo ministro (comma 2); e riguardo ai ministri, perché sono ora nominati e revocati dal Primo ministro (nuovo art. 95);

d) infine, è introdotta una elencazione tassativa dei casi di scioglimento della Camera dei Deputati, riconducibile a due gruppi di ipotesi, dipendente l'una da circostanze politiche o di vita concernenti la persona del Primo ministro, l'altra dal

rapporto fiduciario tra Camera e Governo (nuovo art. 88).

Non è la sede per insistere sopra una valutazione di merito in ordine alla scelta di estraniare il P.d.R., senza residui, dal circuito dell'indirizzo politico-governativo. Si, può, però, constatare come si vada, in questo modo, a perdere un selettore di efficacia moderatrice, che il P.d.R. ha sempre saputo svolgere nella risoluzione delle crisi di governo.

Ma la disciplina minuziosa che il d.d.l. ci offre della crisi di governo - questione di fiducia (nuovo art. 94 comma 2), mozione di sfiducia (comma 3 e 4), sfiducia costruttiva (comma 5), mozione "di continuità" (nuovo art. 88 comma 2) - svela l'intento di trattenere la definizione dell'indirizzo politico all'interno della dialettica tra Primo ministro e maggioranza elettorale-parlamentare.

Al P.d.R., come si è visto, non restano le briciole, ma la esaltazione del ruolo di garante della Costituzione. Ruolo che, forse, ne esce anche rinforzato nel momento in cui si neutralizzano quegli spazi di politica riflessa che ancora oggi conserva nelle prerogative che ora gli verrebbero sottratte.

Ci si deve, però, chiedere se il sistema di elezione del nuovo P.d.R. sia coerente con il modello di assoluta neutralità dello stesso, che il d.d.l. tende a realizzare.

Conformemente alla logica di una repubblica parlamentare, il d.d.l. ribadisce l'indole rappresentativa e temporanea del Capo dello Stato e, proseguendo il ragionamento iniziato dal Costituente, ne assegna la funzione elettiva ad un organo *ad hoc* di varia derivazione democratica, denominato "Assemblea della Repubblica" (nuovo art. 83).

Il coinvolgimento del Parlamento sembra la soluzione più consona ad una forma di governo parlamentare, nella quale la funzione di indirizzo politico è essenzialmente frutto della dialettica tra Parlamento e Governo, e verso la quale il Capo dello Stato si atteggia come tendenzialmente estraneo. Sopra questa soluzione si debbono, però, innestare alcune varianti, volte a neutralizzare il rischio, che le appartiene, di un condizionamento politico-partitico dell'eletto, così emancipandolo dalla maggioranza di governo. E questi "correttivi" possono essere una maggioranza speciale per l'elezione; l'integrazione del Parlamento con elementi estranei allo stesso; il prolungamento della durata del mandato presidenziale oltre la durata ordinaria della legislatura.

Approfondendo l'esigenza di neutralizzazione politica dell'eletto - solo accennata nella Costituzione vigente, con la previsione di una modesta integrazione di tre delegati per regione (uno per Valle d'Aosta) del Parlamento in seduta comune - il d.d.l. concepisce l'Assemblea della Repubblica come un organo nuovo e diverso dalle Camere e dal Parlamento (Cfr. il nuovo art. 55) e composto: a) dai membri delle due Camere (secondo il d.d.l., circa 771 unità); b) e dai Presidenti delle Regioni e delle due Province autonome di Trento e di Bolzano e da una quota di delegati regionali, decisamente superiore a quella vigente - almeno due delegati per Regione (uno per Valle d'Aosta), più un delegato ogni milione di abitanti della Regione - e quindi contenuta in circa 110 unità.

Il d.d.l. ribadisce che l'elezione dei delegati debba avvenire in modo tale che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze (nuovo art. 83), anche allo scopo di rendere partecipe all'elezione del Capo dello Stato eventuali realtà socio-politiche localizzate e non ancora emerse in ambito nazionale attraverso una rappresentanza parlamentare, al fine di rafforzare l'idea del P.d.R. come rappresentante della Nazione (nuovo art. 87).

All'elezione a scrutinio segreto e con la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea nei primi tre scrutini e con la maggioranza assoluta dei componenti nei successivi, il d.d.l. aggiunge una maggioranza speciale intermedia dei tre quinti, tra il quarto e il quinto scrutinio (nuovo art. 83), senza quindi eliminare l'incomoda maggioranza assoluta.

L'incongruenza appare visibile allorché si consideri che la soluzione maggioritaria garantisce la partecipazione delle minoranze nei soli sistemi elettorali di tipo rigidamente proporzionale, nei quali, non solo è difficile la formazione di un unico partito (o polo) capace da solo di coalizzare la maggioranza dei consensi, ma è anche consentito alle minoranze "minori" di trovare espressione in Parlamento. Del resto, il Costituente, com'è noto, nell'accontentarsi di una maggioranza assoluta, concepiva il Parlamento come eletto sulla base di un sistema elettorale di tipo proporzionale, in cui la rappresentanza delle minoranze fosse garantita, ed escludeva quindi la possibilità che un solo partito o una coalizione di partiti detenessero la maggioranza assoluta dei componenti l'assemblea, al punto tale che si prospettò l'eventualità di prevedere una soluzione per il caso in cui non si riuscisse a raggiungere nemmeno la "sola" maggioranza assoluta.

Con sistemi elettorali premiali (Cfr. nuovo art. 92 comma 2) è, invece, nella natura delle cose che la maggioranza elettorale sia anche una maggioranza di governo che possiede la maggioranza assoluta dei voti e che possa pertanto scegliere il "proprio" P.d.R., senza che la modesta integrazione ad opera dei membri regionali (circa il 15% dell'Assemblea), tra l'altro generalmente inclini a seguire le indicazioni dei partiti nazionali, possa "garantire" che il P.d.R sia eletto con il contributo determinante delle minoranze. Ciò che, invece, sarebbe possibile con la maggioranza, in ultimo, dei 3/5 dell'Assemblea, sul modello della elezione del giudice costituzionale (art. 3 l. cost. n. 2 del 1967).

P.A. di Istituzioni di Diritto pubblico

Università degli Studi dell'Insubria

Facoltà di Giurisprudenza (Como)

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali