

Aldo Zanca

**Verso una Repubblica (semi)presidenziale?***I - Il parlamentarismo e l'equilibrio dei poteri*

Due Presidenti della Repubblica, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, uno dopo l'altro sono stati rieletti per un secondo mandato. In ambedue le circostanze la rielezione del Presidente e l'assetto di governo sono apparsi profondamente embricati. I due eventi testimoniano, da una parte, la crisi profonda e forse irreversibile del sistema politico e, dall'altra, la forte espansione dei poteri del Presidente della Repubblica. Quest'ultimo fatto è, con ogni evidenza, se non prodotto, sicuramente favorito dal primo. Per chiarire quello che sta accadendo è utile cercare di definire, per quanto è qui possibile, il profilo della figura presidenziale, così come lo delinea la Costituzione.

L'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75 incaricata di elaborare il progetto di Costituzione, sosteneva che il Presidente «non è il capo del governo», ma un moderatore supremo fra i poteri dello Stato, che è interamente basato sulla sovranità popolare. E l'on. Tosato ribadiva che il Presidente è un organo «che non concorre a determinare positivamente e sostanzialmente le decisioni politiche del Governo e d'altra parte non è nemmeno un organo puramente decorativo, con funzione simbolica». Nella sua relazione al progetto di Costituzione l'on. Ruini chiariva:

sta, ad ogni modo, che nel nostro progetto il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell'Esecutivo, *il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse che si prestano meno a una definizione giuridica di poteri* [corsivo nostro]. Egli rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato, al di sopra delle fuggevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica. Ma, perché possa adempiere a queste essenziali funzioni, deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale [...] il Capo dello Stato non governa, la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo Ministro e dai ministri che li controfirmano ma le attribuzioni che gli sono specificamente conferite dalla Costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di coordinamento e di equilibrio che gli è propria.

Tale visione è lontanissima dall'idea di Carl Schmitt del Capo dello Stato come potere neutro, in quanto soggetto che agisce su presupposti valutativi e imparziali di fronte al verificarsi di crisi irreversibili del sistema. Da qui deriva la valorizzazione dell'art. 48 della Costituzione di Weimar, che prevedeva il conferimento di poteri eccezionali al Capo dello Stato nei periodi di crisi di sistema, e coglieva alcuni tratti del modello di Benjamin Constant: *pouvoir modérateur et intermédiaire (Principes de politique)*. Ciò non ha impedito che il Presidente sia stato dotato di due poteri intensamente politici, come vedremo meglio più avanti: la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e lo scioglimento anticipato delle Camere.

Il Presidente della Repubblica è dotato di poteri propri che sono meno condizionati da specificazioni normative rispetto ai capi di Stato parlamentari configurati nelle costituzioni contemporanee a quella italiana. Per esempio, la nomina del Presidente del Consiglio non è preceduta da alcun intervento del Parlamento, mentre la Costituzione francese del 1946 (art. 45) faceva precedere la nomina da parte del Presidente dalla fiducia accordata dall'Assemblea nazionale. Analogamente la Legge fondamentale tedesca del 1949 (art. 63) prevede che il Presidente nomina il Cancelliere dopo che è stato eletto dal Bundestag.

Restando nel contesto delle forme di governo parlamentari o semipresidenziali, il Presidente italiano ha meno poteri politicamente rilevanti solo al confronto con il Presidente della Repubblica di Weimar e con quello della Costituzione gollista, ma in tutti e due i casi si trattava di Presidenti eletti direttamente dal popolo e forniti di penetranti possibilità di intervenire sull'indirizzo politico e sull'attività amministrativa.

Un'importanza non secondaria ha la durata della carica presidenziale, che è stata fissata in sette anni per sfalsare il termine di rinnovo con quello delle Camere, evitando così che il rinnovo di queste

ultime fosse prossimo all'elezione del Presidente, così da non influenzarla politicamente. Un periodo così lungo aveva il senso di «svincolare il Presidente dalle Camere dalle quali deriva e rinvigorirne la figura» (Tosato). Il dibattito in seno all'Assemblea costituente a proposito della durata e della rieleggibilità del Capo dello Stato fu lungo e complesso. Nel dicembre 1946 la Seconda Sottocommissione affrontò il problema prevedendo che il Presidente delle Repubblica, dopo un settennato, non avrebbe potuto essere rieletto. Tuttavia nel testo finale, approvato dall'Adunanza plenaria nel gennaio 1947, sparì ogni riferimento espresso al divieto di rieleggibilità, non impedendo la rielezione di un Presidente della Repubblica che si fosse dimostrato unico possibile garante della Costituzione. Anche se non è stato posto alcun divieto per la rielezione, è chiaro che il raddoppio del mandato, a coprire quasi tre legislature, squilibra il bilanciamento dei poteri.

Per quanto riguarda la modalità di elezione, non si può parlare di elezione popolare indiretta, perché nel qual caso dovrebbe essere eletto *ad hoc* un collegio di elettori che procedesse poi all'elezione del Presidente, come è previsto nella Costituzione americana. Il collegio elettorale invece è preconstituito dai senatori e deputati, integrati dai rappresentanti regionali, riuniti in seduta comune. È stata esclusa l'elezione popolare diretta, come avviene, per esempio, nelle Repubbliche parlamentari di Austria, Irlanda e Islanda, considerando che tale modalità, mediante candidature contrapposte avanzate dai partiti di fronte ad un corpo elettorale di milioni di persone, avrebbe pesantemente politicizzato la titolarità della carica, privandola del tutto della funzione di garanzia in quanto non più credibile come arbitro neutrale *super partes*. In una democrazia di massa l'elezione popolare diretta implica una campagna elettorale combattuta con ogni mezzo ed è ovvio che il vincitore non mantenga quell'"astinenza" politica che la carica esige in regime parlamentare. In più c'è da dire che l'elezione diretta renderebbe la legittimazione del Presidente (inutilmente) troppo forte, rimanendo invariati i suoi poteri.

Le regole procedurali per l'elezione del Presidente sono accuratamente studiate per evitare che si possa instaurare un rapporto politico fra Presidente e Parlamento e per scongiurare un «troppo accentratissimo assorbimento di legittimazione maggioritaria» da parte del capo dello Stato, affinché il custode imparziale di tutti non sia percepito come espressione di una sola parte. Infatti l'elezione a scrutinio segreto, senza dibattito e dichiarazioni di voto, è opposta, nella forma, alla mozione di fiducia al Governo, che viene motivata e votata per appello nominale, mentre l'assenza di una formale presentazione di candidature risponde all'esigenza di non qualificare il Presidente come una persona ufficialmente proposta e designata da una specifica parte politica, perché ciò ne offuscherebbe prestigio e autorevolezza. È evidente che i costituenti hanno deliberatamente inteso collocare saldamente il Presidente entro lo schema fondamentale di una *forma di governo rappresentativo-parlamentare a base partitica* che emargina ogni concezione del ruolo del Presidente che possa alterare tale schema.

Tuttavia, nel corso del tempo e in concomitanza di certe congiunture, si è assistito ad un *enlargement of functions* del Presidente, dovuto sia al mancato o incompiuto processo di razionalizzazione dell'attività parlamentare sia all'indebolimento del ruolo dei partiti, che l'impianto della Costituzione considera, sia pur tacitamente, un elemento essenziale sul duplice piano del raccordo con la base elettorale e della dialettica parlamentare. Così,

quando l'istanza di razionalizzazione della dialettica politica non viene filtrata da anonimi e preventivi meccanismi giuridici, ma trova realizzazione in virtù dell'intervento di un organo costituzionale monocratico che può operare secondo autonome valutazioni, si possono polemicamente intravedere modificazioni dell'effettivo assetto della forma di governo, e senza certezza alcuna per quanto concerne la loro reversibilità (R. Nania, *Presidente della Repubblica e assetto politico costituzionale*, Osservatorio AIC, dicembre 2014).

L'immagine del Presidente della Repubblica si delinea diacronicamente in intima connessione con l'assetto del sistema politico, che da tempo ormai dimostra la propria incapacità di far funzionare correttamente le istituzioni della forma di governo parlamentare, tanto che c'è chi sostiene che la nostra è già una «forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale», considerando il generale e sostanziale ampliamento dei poteri del Presidente. Tra il ruolo del Presidente della Repubblica e il sistema politico si è stabilito nel tempo un rapporto di proporzionalità inversa, nel senso che i poteri del primo aumentano nelle situazioni di crisi del secondo e viceversa, cosa che si è evidenziata soprattutto nelle ultime cinque presidenze: Pertini, Scalfaro, Ciampi, Napolitano e Mattarella, i quali hanno dato forte rilievo a tutti gli

strumenti comunicativi che erano a loro disposizione. Grazie ai poteri d'intermediazione, ma soprattutto grazie al potere comunicativo, il Capo dello Stato contribuisce a orientare e, in occasioni decisive, a incidere significativamente sull'indirizzo politico, sia in politica interna, sia in politica estera, quasi acquisendo la collocazione di una variabile indipendente dal sistema politico e anzi provocando un progressivo spostamento di potere sostanziale dai partiti verso il Quirinale.

Parallelamente è entrato in una crisi sempre più accentuata del disegno di una Repubblica parlamentare basata sui partiti, cioè un sistema politico costituito da *partiti strutturati*.

Ecco allora i quesiti che contano: la debolezza crescente e, a quanto pare, senza orizzonte del sistema politico italiano, la crisi inarrestabile della "forma" partito politico, l'incerto bipolarismo seguito alla svolta del 1989 e la parallela graduale e continua crescita del ruolo del Presidente della Repubblica, specie grazie al "potere comunicativo" funzionale alla custodia permanente dell'unità nazionale [...], non si riverbera in un *dis-equilibrio* nella dialettica tra Presidente e forze politiche a tutto vantaggio del primo? Le caratteristiche della forma di governo parlamentare e l'elezione indiretta del Presidente della Repubblica sono ancora sufficienti a "coprire" l'allargamento di funzioni e il mutamento di posizione conosciuto nella prassi? La funzione di custodia dell'unità nazionale può arrivare fino al punto per cui il Capo dello Stato si fa o gli viene richiesto di farsi "portatore" attivo anche di un'unità maggioritaria, ovvero di determinati equilibri politici tra maggioranza e opposizione, della quale non sono generatrici autonomamente le forze politiche? (A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, Rivista AIC, n. 2/2013).

Queste domande chiamano in causa l'intero modello parlamentare italiano che, anche per il ruolo acquisito dal Presidente della Repubblica, sembra ormai talmente logorato da non riuscire più a rimanere entro l'orizzonte della Costituzione così com'è, non solo per ben noti limiti formali (bicameralismo paritario, centralità del Parlamento *vs* governo debole, scarsa razionalizzazione delle istituzioni parlamentari, leggi elettorali instabili dagli effetti imprevedibili, ecc.), ma anche e soprattutto per il dissolversi della "forma partito", che sta alla base dell'idea stessa del parlamentarismo, che in altri paesi regge proprio perché in essi operano partiti strutturati con una propria cultura politica di riferimento e un forte radicamento territoriale.

L'unico accenno che la Costituzione dedica ai partiti è l'art. 49: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Nei fatti della vita politica l'importanza dei partiti è di gran lunga più ampia, perché è in essi che il carattere parlamentare della Repubblica trova la sua base ed è con la crisi dei partiti che tale carattere si offusca e quasi viene meno. Tale processo investe direttamente il Parlamento che vede perdere la propria collocazione di centralità, così come concepita dalla Costituzione, nell'impianto dell'equilibrio dei poteri, a favore dell'intensificazione del ruolo del Presidente della Repubblica e del Governo e a favore di rapporti sempre più stretti fra questi due organi. Da tempo ormai si è attivata una deriva e si è aperta una china scivolosa che possono avere solo due sbocchi alternativi: o si ripristina la centralità del Parlamento rinnovando e rilanciando i partiti e restaurando gli equilibri previsti dalla Costituzione, o si cercano nuovi equilibri modificando profondamente ed estesamente la Costituzione. A niente servirebbero timidi e incoerenti ritocchi, se non a peggiorare la situazione, come l'elezione diretta del Capo dello Stato in costanza delle sue attuali prerogative.

## II - L'allargamento dei poteri del Presidente della Repubblica

Nel periodo più recente si è accentuata la progressiva espansione del ruolo del Presidente della Repubblica nelle vicende politico-istituzionali, che ha fatto parlare di torsioni presidenzialistiche o semi-presidenzialistiche della forma di governo. Si tratta in verità di sintomi di una tendenza che, in verità, non autorizzano a parlare di semi-presidenzialismo dove il Presidente è il leader di un partito, eletto in una competizione popolare diretta con candidati contrapposti da cui trae una forte legittimazione, ed è anche il capo politico della maggioranza parlamentare, salvo nel caso di coabitazione (v. oltre).

Nel nostro ordinamento di regime parlamentare a maglie larghe il Presidente della Repubblica ha la possibilità di dosare la propria azione in una vasta gamma di opzioni. Il modo di svolgere il ruolo dipende dal complesso dei poteri attribuiti al Presidente e dal grado di stabilità del sistema politico. La

Costituzione delinea una forma di governo parlamentare poco razionalizzata che lascia spazio ad un'incisiva azione al Presidente della Repubblica. La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013 afferma che il Presidente «è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio».

Tra il Presidente e il Governo c'è una "zona grigia" che è il campo che si apre per l'esercizio di persuasione e di influenza del Presidente e, al contrario, del condizionamento del Governo sull'esercizio delle funzioni presidenziali. Si tratta di un equilibrio strettamente dipendente soprattutto dalle condizioni politiche complessive di funzionamento del sistema istituzionale. Il ruolo effettivo è una variabile dipendente dalla forza o, al contrario, dalla fragilità del raccordo Governo-Parlamento. Il ruolo presidenziale dipende dal grado di stabilità del sistema politico.

In base a ciò si possono distinguere due periodi: il periodo del proporzionalismo dal 1948 al 1993 e il periodo del bipolarismo maggioritario dal 1994 al 2013. Il periodo più recente è ancora in evoluzione e non è chiaramente classificato e leggibile.

Durante il proporzionalismo un forte sistema partitico limitava il protagonismo dei Presidenti. L'indirizzo politico era concentrato nell'asse Parlamento-Governo, mentre a chiamare in causa l'intervento dei Presidenti era perlopiù l'instabilità ministeriale a cui essi dovevano trovare una mediazione ma nell'ambito di formule politiche stabilite dai partiti. In sostanza convivevano una stabilità politica e una instabilità governativa che impediva al Presidente di sviluppare una propria iniziativa, anche se non mancarono episodi che registravano l'autonoma azione presidenziale.

La presidenza Pertini introdusse una trasformazione attraverso una espansione delle esternazioni e la creazione di un dialogo diretto con l'opinione pubblica. Si tratta di una novità che è andata crescendo che consente al Presidente di stabilire un circuito di fiducia tra le istituzioni e i cittadini che si impose e si andò rafforzando nel tempo come una delle sue funzioni fondamentali, nella misura in cui ne risultarono potenziati il potere di influenza e il prestigio personale.

È con la svolta della legislazione elettorale in senso maggioritario che il ruolo del Presidente assume connotazioni inedite.

Nel passaggio che ha portato alla democrazia maggioritaria (la c.d. "seconda Repubblica") e che si è realizzato in un momento di profonda crisi politica, con il crollo del precedente sistema dei partiti, il Presidente Scalfaro ha assunto un ruolo attivo e di protagonista. Prima con la nomina del Governo Ciampi, vero e proprio "governo del presidente"; poi con la decisione di sciogliere le camere motivata da un divario molto sensibile tra le forze politiche rappresentate in Parlamento e la volontà popolare e dalla finalità di applicare le nuove leggi elettorali maggioritarie approvate nel 1993 (primo caso di scioglimento anticipato autenticamente presidenziale in quanto intervenuto in assenza di una vera e propria crisi del Governo Ciampi); con un decisivo intervento nella formazione della lista dei ministri del I Governo Berlusconi, formalizzato in una lettera al Presidente del consiglio incaricato; quindi con la decisione di non sciogliere nel dicembre 1994, al momento della crisi di Governo, nonostante le pressioni di chi riteneva lo scioglimento delle camere consequenziale alla caduta del Governo emerso dalle urne in un sistema maggioritario (sul punto vi fu anche un vivace dibattito tra i costituzionalisti; Scalfaro comunque agì allo stesso modo anche quando la richiesta di elezioni anticipate provenne da Prodi nel '98); infine con la formazione del Governo Dini, anch'esso sostanzialmente di emanazione presidenziale (V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, Rivista AIC, n. 3/2018).

Già con la presidenza Scalfaro si cominciò a parlare di uno slittamento verso una forma di semi-presidenzialismo o di un presidenzialismo atipico e comunque si trattava di una ulteriore fuoriuscita dallo schema delineato dalla Costituzione o quanto meno di una sua interpretazione piuttosto deviante.

Il nuovo schema maggioritario bipolare era basato su coalizioni formate prima del voto con una esplicita indicazione del premier e su governi dotati di investitura popolare e intenzionati a durare per tutta la legislatura. Era quindi prevedibile che l'interventismo presidenziale risultasse compresso, cosa che in parte avvenne. Dopo le elezioni del 1996, 2001, 2006 e 2008 il Capo dello Stato non poté non considerare obbligate sia la formula di governo sia la scelta del Presidente del Consiglio. Ma la riduzione del ruolo presidenziale non andò oltre. Infatti nel corso di queste legislature si verificarono crisi di governo



che chiamarono in causa il ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica. In particolare il caso del governo Monti dimostrò la forza di cui godeva il Presidente di fronte ai partiti: «una volta venuta meno la prospettiva bipolare si è fatta strada un'accentuata volatilità del sistema politico parlamentare italiano, come pure un'effimera tenuta di molte delle leadership politiche via via emerse e, di contro, un'accentuata “forza” del Capo dello Stato nel condizionamento del sistema parlamentare. [...] si può continuare a permanere in tale stato di *crisi* con il rischio, tuttavia, di alterare nella sostanza delicati equilibri costituzionali, soprattutto ove sia in gioco l'indirizzo politico del Paese e così da invogliare a spingere per il loro definitivo mutamento formale» (A. D'Andrea, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, Osservatorio AIC, 2/2022).

Le mancate promesse di stabilità del bipolarismo, la sua rissosità, lungi dal limitare il ruolo del Presidente, lo hanno invece esaltato ad un grado inimmaginabile precedentemente. Nel quadro di un sistema bipolare cronicamente instabile e privo di capacità di autoregolamentazione, l'azione dei Presidenti è stata indirizzata a mantenere entro i binari costituzionali il rapporto tra maggioranza e opposizione. Una modalità importante di questo interventismo è consistita in una rinnovata attenzione per il procedimento legislativo, superando nettamente le indicazioni costituzionali.

Ciampi ha dato avvio alla prassi di esternazioni o lettere di accompagnamento alla promulgazione, che contengono osservazioni, rilievi e indicazioni sull'attuazione della legge. Il Presidente della Repubblica si avvale così di uno strumento più duttile rispetto al rinvio, divenuto recessivo a partire dalla presidenza Napolitano, il quale ne ha operato uno solo.

La dilatazione senza limiti del cd. potere di esternazione, cioè il potere (in realtà la libertà) di manifestare pubblicamente opinioni, giudizi, ipotesi, proposte, consigli, auspici, che sul piano “giuridico” non hanno alcun effetto, ma che sul piano *politico* possono avere e spesso hanno avuto e continueranno ad avere grande peso e risonanza, è lo strumento principale che costruisce e determina le possibilità politiche del Presidente della Repubblica (G.U. Rescigno, *Presidente della Repubblica*, Diritto online, 2016).

Una ulteriore innovazione della presidenza Ciampi, ripresa e sviluppata da Napolitano, concerne l'attività informale di persuasione volta ad indurre la maggioranza, attraverso la prospettazione di un possibile rinvio, a modificare taluni testi legislativi nel corso dell'esame presso le Camere. Il rinvio è divenuto l'eccezione, sostituito da una diffusa attività di vigilanza. Se questo genere di interventi può essere utile ad evitare il rinvio, non si può minimizzare l'ingerenza nel libero determinarsi della volontà legislativa delle Camere: il Presidente assume le vesti di un co-legislatore.

Napolitano ha esercitato un'attività di vigilanza attenta e penetrante sulla formazione delle leggi, dei decreti-legge e dei decreti legislativi, quasi ad ergersi ad arbitro dell'intero procedimento normativo e del contenuto degli atti approvati. Non può non ricordarsi il diniego di emanazione del c.d. decreto Englaro, nella cui motivazione il Presidente ha fatto riferimento alla possibilità di rifiutare l'emanazione di decreti-legge privi dei requisiti straordinari di necessità ed urgenza oppure manifestamente lesivi di principi costituzionali.

Una dirompente novità fu la rielezione di Napolitano, esito dello stato di decomposizione del sistema politico, ormai incapace di rinnovarsi e di fornire risposte adeguate ai problemi del paese. Napolitano pretese che il suo secondo mandato coincidesse con l'assunzione di una serie di impegni da parte delle forze politiche, soprattutto sul fronte delle riforme costituzionali ed elettorali: un vero e proprio programma di governo. Ciò sancì l'estensione a tutto campo delle competenze del Presidente, facendo saltare l'equilibrio dei ruoli tra Presidente, Parlamento e Governo. Il sistema istituzionale ne usciva del tutto destrutturato, non più in grado di tutelare le proprie prerogative e aperto a subire l'iniziativa dell'organo più forte e responsabile: il Presidente della Repubblica. Il quale ha sempre di più orientato la composizione del Governo secondo le proprie intenzioni. Si è andato consolidando un'asse Governo-Presidente di fronte ad un Parlamento sempre più sbandato e incapace di trovare risposte, per esempio, alle vibratissime sollecitazioni rivoltegli dalla Corte costituzionale e sempre cadute nel vuoto.

Sotto i mandati di Ciampi e Napolitano la presidenza della Repubblica ha allargato il proprio campo di attenzione alla politica estera. La lettera del 2000 di Ciampi al Presidente del Consiglio Amato riconosceva nella funzione di rappresentanza dell'unità nazionale (art. 87 Cost.) il fondamento delle responsabilità specifiche del Presidente della Repubblica in materia di relazioni internazionali. In questa

prospettiva il Consiglio supremo di difesa è stato valorizzato da Ciampi e ancora di più da Napolitano, e ciò ha consentito ai due Presidenti di far sentire il peso del loro orientamento riguardo rispettivamente, alla guerra in Iraq e all'intervento militare in Libia. Si deve poi ricordare che dai Presidenti è stato sempre espresso il sostegno deciso ad una politica in favore dell'integrazione europea dell'Italia. Questi orientamenti sono stati completamente confermati e approfonditi da Mattarella, che il 24 febbraio 2022 ha convocato il Consiglio supremo di difesa all'atto dell'invasione russa dell'Ucraina.

### *III - La crisi della Repubblica parlamentare e i suoi possibili esiti*

Bisogna puntualizzare che, dal punto di vista della struttura giuridica dei poteri presidenziali, il Capo dello Stato non è in grado di imporre un proprio indirizzo politico o dare direttive che trovino attuazione, a meno che non siano d'accordo Governo e Parlamento. Come dice la citata sentenza n.1 del 2013 della Corte costituzionale, le attribuzioni del capo dello Stato «non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni da cui devono scaturire le relative decisioni di merito». Il Presidente può esercitare un potere di influenza che è sempre subordinata all'autonoma reazione da parte degli organi che dovrebbero assumere le corrispondenti decisioni. In realtà però questa reazione è mancata in alcune vicende più discusse, lasciando spazio all'interventismo presidenziale.

in questi settanta anni, al netto della legittima critica su specifiche vicende, [il Presidente della Repubblica] ha agito come ammortizzatore delle tensioni politiche e riattivatore dei corretti meccanismi costituzionali nei momenti di crisi in un regime parlamentare instabile e che ha attraversato momenti convulsi. Si spiega quindi la fortuna che ha avuto la definizione di “motore di riserva” che interviene quando il motore principale del raccordo Parlamento-Governo si inceppa. In definitiva, il Presidente è stato e rimane un indispensabile baricentro per il corretto funzionamento del nostro sistema istituzionale. Si può dunque concludere che la scelta del Costituente di un Presidente dotato, come aveva detto Ruini, di “consistenza e solidità di posizione” nel quadro di una forma di governo parlamentare con un sistema di partiti frammentato e instabile, si è rivelata lungimirante. È evidente che altro e differente discorso è quello di sottolineare le criticità dell'attuale assetto istituzionale per prospettare un rimodellamento della figura del Presidente nel quadro di una revisione della complessiva forma di governo (V. Lippolis, *Il Presidente della Repubblica*, cit.).

La rielezione di Napolitano fu considerata da tutti, a cominciare dal medesimo, come un'eccezione che non si sarebbe dovuta più ripetere in quanto interruzione di una consolidata consuetudine di non raddoppiare il mandato presidenziale, considerando che sette anni sono già molti e quattordici sarebbero decisamente troppi: si tratterebbe di una *monarchia repubblicana elettiva* che potrebbe anche continuare con altri successivi mandati.

Malgrado queste giustificate riserve, la cosa si è replicata con la rielezione di Mattarella, rimuovendo l'idea di eccezionalità e l'ipotesi del mandato a termine, come fu per Napolitano. Il secondo mandato di Mattarella determina così una situazione nuova, che vede il rinnovo del mandato come una possibilità concreta, che potrebbe orientare l'azione del Presidente in carica verso la conquista degli elettori, con conseguente perdita della funzione di garanzia e del ruolo *super partes*. Di fatto la possibilità di rielezione sposta e modifica la “casella” del Presidente nell'ordito dei poteri, in cui l'accoppiata Presidente-Governo comprime ulteriormente il ruolo del Parlamento, sempre più ridotto a quello di ratificatore di decisioni già prese altrove.

La Costituzione materiale ne esce profondamente modificata. Mentre il Costituente aveva tracciato il profilo di un Presidente nettamente distaccato dal Parlamento e dal Governo per garantirne il ruolo di arbitro e di mediatore delle forze in campo e proprio per questo dotato dei due poteri iperpolitici dello scioglimento delle Camere e della nomina del Presidente del Consiglio dei ministri, e proprio per questo con un mandato sfasato rispetto alla scadenza delle Camere, ritroviamo ora un Presidente che di fatto esprime un indirizzo politico a tutto campo e che si rende garante delle sorti del Governo. Lo slittamento del ruolo del Presidente della Repubblica verso l'assunzione di poteri costituzionalmente riservati all'Esecutivo è apparso evidente nella formazione del governo Draghi, cui Mattarella ha affidato, in maniera esplicita, la realizzazione di un vero e proprio programma di governo, rendendosene garante: una forma certamente precaria ma altrettanto certamente chiara di semi-presidenzialismo. Il 17 febbraio

2022 il premier, rimbrottando i capidelegazione dei partiti per quattro voti contrari alla maggioranza, ha detto senza mezzi termini dopo avere consultato Mattarella: «Il governo è nato per fare le cose, è stato voluto dal presidente Mattarella con questo obiettivo».

La rielezione di Mattarella è una rappresentazione plastica della connessione Presidente-Governo e della ormai irreversibile decomposizione del sistema dei partiti. Draghi era l'unico candidato alla Presidenza della Repubblica che riscuoteva il consenso tendenzialmente unanime del Parlamento, ma il suo spostamento da Palazzo Chigi avrebbe scatenato una rissa senza possibilità di conclusione per la sua sostituzione. Non si sarebbe trattato solo di scegliere un bravo Primo ministro ma anche di trovare un uomo dotato di carisma tale da essere in grado di tenere in piedi una maggioranza larghissima e rissosa che nulla ha a che fare con il concetto di unità nazionale e sempre sul punto di sfasciarsi al minimo urto. Impresa questa del tutto fuori dalle possibilità dell'attuale Parlamento.

Per converso, il Parlamento si trovava nell'impossibilità di trovare una personalità all'altezza di sostenere gli equilibri di potere fino al termine naturale della legislatura per sviluppare il duplice compito della lotta alla pandemia e della ripresa economica.

La ragione per la quale [...] non si è realizzata l'ipotesi del "passaggio" del Presidente del Consiglio alla carica di Presidente della Repubblica è nell'avversione di ampie componenti interne ai partiti a una linea di forte continuità Governo-Presidente della Repubblica che si sarebbe determinata, ed era temuta, tanto più perché il Presidente del Consiglio aveva manifestato forte capacità di controllo dell'Esecutivo nella sua attività di maggiore significato in una missione specifica: il dominio dei processi economici nell'attuazione del PNRR, in raccordo con le sedi europee. Si è temuto cioè un Presidente della Repubblica "governante", in rapporto, subito o più avanti, con un Governo di suo prevalente gradimento e a lui strettamente legato. [...]

Ci saremmo trovati innanzi a un semi-presidenzialismo "di fatto", opposto "materialmente" al parlamentarismo ricavabile dalla lettera della Costituzione, se ci fosse stato il "passaggio" del Presidente del Consiglio in carica nelle funzioni di Presidente della Repubblica? (S. Staiano, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, AIC, febbraio 2022).

La soluzione è stato il tandem Draghi-Mattarella. Con il suo discorso di reinsediamento, Mattarella ha espresso con chiarezza un programma di governo di largo respiro. Al di là delle formule istituzionali, il Presidente della Repubblica si trova ormai saldamente entro la sfera del potere esecutivo. Il percorso lungo il pendio scivoloso è andato già molto avanti e non è neanche più questione di persone, perché i cambiamenti intervenuti hanno ormai la durezza dell'oggettività.

Occorreva chiudere la fase dell'eccezione politica del Presidente della Repubblica che, invece di vigilare, esercita l'azione di governo. La crisi politico-costituzionale non solo non si chiude, ma si stabilizza con un pericoloso nuovo evento che rischia di rendere permanente l'eccezione di Napolitano. In altri termini, la rielezione di Mattarella di fatto istituisce la possibilità di un secondo mandato, ma anche oltre, per il Presidente della Repubblica. Lo stato di eccezione politica non solo non cessa, ma si normalizza rischiando di non avere più fine nell'attuale erosione progressiva della cultura istituzionale. Questo è lo sbocco di decenni in cui lo Stato di diritto è stato sistematicamente travisato, di anni in cui chi ha esercitato il potere esecutivo ha sopportato spesso con insofferenza il freno delle norme costituzionali, in cui i partiti si sono gradualmente trasformati in partiti personali, in lobby o in movimenti senza identità e cultura politica.

Su che cosa sono o non sono i partiti politici la nostra Costituzione dice in modo laconico e reticente al già citato art. 49: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Anche facendo uno sforzo ermeneutico per chiarire i termini "concorrere", "metodo democratico", "determinare" e "politica nazionale" non ne sapremmo molto di più del termine "partiti". Osserviamo che quest'articolo 49 si trova inserito nella parte dedicata alle libertà fondamentali del cittadino nel titolo dedicato ai rapporti politici, e non nella parte dedicata all'ordinamento dello Stato. La Costituzione ha inteso così sottolineare la libertà associativa piuttosto che il ruolo fondamentale che i partiti svolgono nel sistema politico costituzionale.

La Legge fondamentale tedesca, invece, colloca i partiti all'interno dell'ordinamento statale: «I partiti concorrono alla formazione della volontà politica del popolo. La loro costituzione è libera. Il loro

ordinamento interno deve essere conforme ai principi di democrazia. Essi devono rendere conto pubblicamente della provenienza e dell'uso delle loro risorse finanziarie come pure del loro patrimonio» (art. 21). Da noi i partiti hanno invece una forma giuridica ultra minima, sono cioè mere associazioni private non riconosciute, al pari di una bocciofila, secondo gli artt. 36 e sgg. del codice civile. Questa natura privatistica senza personalità giuridica favorisce i partiti, che così sono sottratti ai controlli e godono della più ampia libertà di azione, rendendo difficile individuare la loro responsabilità in situazioni critiche. Quanto più è evanescente la struttura giuridica di un partito tanto più si può rivendicare la sua impermeabilità ad ogni azione giudiziaria. D'altra parte già da tempo è operante una tendenza che vorrebbe escludere qualsiasi forma di controllo giurisdizionale sull'attività politica e di governo, invocando il principio della separazione dei poteri.

In queste condizioni vengono meno i presupposti per l'effettivo regime di una Repubblica parlamentare, che viene così messo in discussione per una sua trasformazione in altro.

Il Governo, dal canto suo, ha cercato di limitare i poteri del Parlamento, che, nel disegno costituzionale, occupa una posizione di centralità in quanto diretta espressione della volontà popolare e detentore del potere legislativo. Il Governo, specialmente nel periodo più recente, ha fatto sistematico ricorso alla questione di fiducia e ai decreti-legge al di fuori dei casi straordinari di necessità e di urgenza (art. 77 Cost.). Il Governo cerca così sia di accelerare l'approvazione dei provvedimenti sia di impedire che essi siano modificati rispetto al testo proposto.

Dunque è sul tavolo un nuovo schema dell'assetto dei rapporti tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica, che vede il Parlamento sempre più indebolito e incapace di controllare i processi di cui è pure responsabile, mentre il Presidente si ritrova con poteri enormemente ampliati ormai fuori dai limiti previsti dalla Costituzione e sempre più implicato nella formazione del Governo e nello svolgimento del potere esecutivo. La figura del Presidente esprime ormai apertamente un preciso indirizzo politico e se ne rende garante assieme al Governo di fronte al Parlamento.

L'attuale situazione di connessione Governo-Presidente può essere il modo di riassorbire nel quadro della Repubblica parlamentare le spinte presidenzialistiche o semi-presidenzialistiche, ma nel momento in cui si determinasse una situazione di coabitazione fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio con orientamenti diversi o addirittura opposti, il sistema rischierebbe di subire uno stress difficilmente sopportabile.

Fratelli d'Italia, avendo una visione estremamente limitata dei problemi, che si ridurrebbero a quelli legati alla elezione del Presidente della Repubblica, mettendo da parte quelli ben più numerosi e complessi della crisi istituzionale, presenta una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare per l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica. La proposta prevede che tale elezione si svolga senza la minima modifica degli attuali poteri del Presidente. Ciò non solo non è la soluzione ma contribuisce a spingere il Presidente fuori dall'attuale modello costituzionale. Il Presidente perde *ipso facto* il suo ruolo di garante, perché diventa l'espressione di un partito o di una coalizione, che ha fatto una campagna elettorale proponendo un programma caratterizzante il proprio mandato. Il Presidente non è più *super partes* ma difende le cause di chi lo ha eletto. I due poteri più politici che possiede il Presidente, la nomina del Presidente del Consiglio dei ministri e lo scioglimento delle Camere, sarebbero esercitati coerentemente con gli interessi della propria base elettorale. Si imporrebbe un semi-presidenzialismo di fatto che aumenterebbe il caos delle competenze fra le varie alte cariche dello Stato.

Queste proposte di modifica costituzionale provengono da chi esalta al massimo il profilo politico e istituzionale del Presidente rieletto e la sua funzione di equilibrio, ma tale profilo e tale funzione non sono concepibili per un Presidente eletto in via diretta dal popolo. Un Presidente moderatore e mediatore non può che essere eletto nella sede naturale della composizione del conflitto e non nella sede oppositiva della relazione vincitori-vinti.

L'elezione popolare diretta del Presidente avrebbe senso se e solo se fossero riformulati i suoi poteri inserendoli in un quadro semi-presidenziale che lo legittimasse apertamente a partecipare all'attività di governo. In questo caso dovrebbero essere rivisti numerosi articoli della Costituzione, riequilibrando attentamente i poteri del Parlamento, Governo e Presidente. Così com'è il progetto di FdI è solo un pessimo pezzo di propaganda elettorale che punta a captare la benevolenza di chi è digiuno di diritto pubblico.



Il modello più compiuto di presidenzialismo è quello previsto dalla Costituzione degli Stati Uniti. Il Presidente viene eletto direttamente dal popolo, sia pure attraverso un'elezione di secondo grado, ed è l'unico detentore del potere esecutivo. I segretari non formano un organo collegiale ma sono semplicemente dei collaboratori del Presidente e sono nominati e rimossi a piacimento. Il Presidente non può essere revocato dal Congresso e quest'ultimo non può essere sciolto dal Presidente. Ciò comporta un rischio permanente di stallo quando si verifica il caso in cui l'orientamento politico del Presidente e quello della maggioranza del Congresso siano opposti. Di fatto però una politica sempre aperta alla contrattazione consente un alto grado di flessibilità che si limita a sacrificare qualche interesse di una parte e qualche interesse dell'altra.

Il modello che viene preso in considerazione è però il semi-presidenzialismo francese. Il suo punto qualificante sta nella elezione diretta da parte del popolo del Presidente della Repubblica che è portatore di un programma politico. Essenziale non è dunque soltanto l'elezione diretta da parte del corpo elettorale, ma il fatto che questa elezione è apertamente politica, gli elettori votano il candidato alla presidenza affinché, se vince, realizzi proprio quel programma politico con cui si è presentato alle elezioni. Questo elemento basilare poggia su un sistema politico ed elettorale che favorisce nella elezione dell'Assemblea nazionale il bipolarismo, se non addirittura il bipartitismo. La legge elettorale è un perno fondamentale dell'intero sistema. Infatti, anche se nessun partito raggiunge al primo turno la maggioranza assoluta dei voti e neppure la maggioranza assoluta dei seggi, il secondo turno favorisce l'accorpamento degli elettori in due schieramenti contrapposti. Il meccanismo del doppio turno vale sia a livello di elezione della camera elettiva sia a livello di elezione del Presidente della Repubblica. Può accadere dunque, ed è accaduto nella maggioranza dei casi ed oggi praticamente sempre, che i maggiori partiti scelgano come candidato alla presidenza della Repubblica il proprio capo, e che il partito che ha conquistato la presidenza della Repubblica con il proprio capo riesca anche a vincere in seggi per l'Assemblea nazionale: in questo caso, che si è ripetuto più volte, il capo del partito diventa capo dello Stato, capo della maggioranza parlamentare, capo del governo da lui nominato e da lui liberamente sostituibile (governo che per definizione, date le premesse, ottiene la fiducia dell'Assemblea nazionale). La carica del Presidente francese è iper-politica e non ha nulla da invidiare a quella del Presidente americano per estensione e intensità di potere.

Si tratta di una situazione di potere che sul piano costituzionale non possiede nessun presidente nella forma di governo presidenziale (ad esempio negli Stati Uniti), e che non possiede nessun capo del governo nella forma di governo parlamentare. Però, fino alla riforma del 2000 poteva anche accadere che un partito riuscisse a vincere per la carica di Presidente della Repubblica (che durava sette anni), ma poi, nelle successive elezioni per l'Assemblea nazionale (che durava in carica cinque anni), questo stesso partito perdesse in seggi a favore del partito o della coalizione avversa. In tal caso si verificava la cosiddetta *cohabitation*: il Presidente doveva nominare un governo in grado di ottenere la fiducia, e cioè un governo che era portatore del programma che aveva vinto nelle elezioni per il parlamento, diverso ovviamente da quello del presidente. In casi del genere il Presidente della Repubblica perdeva quasi del tutto i suoi poteri, e al più riusciva a condizionare il governo su alcuni punti (in particolare la politica estera e quella militare). In sostanza con la coabitazione si giungeva ad una forma di governo parlamentare. La riforma però ha reso oggi la coabitazione praticamente impossibile (anche se in astratto potrebbe ripresentarsi): la soluzione è consistita nel limitare la durata in carica del Presidente a cinque anni, nel farla coincidere con quella della Assemblea nazionale, e nel rendere quindi quasi contemporanee le due elezioni, prima quella del presidente, poi quella del parlamento: è evidente che in tal modo è molto improbabile che la maggioranza che ha eletto il Presidente un mese dopo dia la maggioranza ai partiti contrari.

Quindi per avere un semi-presidenzialismo funzionante occorre che il Parlamento e il Presidente durino in carica per uno stesso periodo, che le elezioni dell'uno e dell'altro siano vicinissime e che il sistema elettorale assicuri che l'Assemblea nazionale sia divisa in una destra e in una sinistra e che ci sia una maggioranza solida. Se si vuole fare un'operazione seria dotata di un lungo futuro, è necessario assumere *in toto* il modello francese, quindi anche il sistema elettorale con collegi uninominali a doppio turno, senza di che il Parlamento sarebbe cronicamente afflitto dalla frammentazione, che paralizzerebbe l'azione di governo.

Questo può essere l'orizzonte che si apre per l'Italia, che comunque dovrà passare attraverso una modifica ampia e profonda della Costituzione. Ma, tenendo conto della flessibilità e della scarsa razionalizzazione dei rapporti tra i poteri, in particolare quelli tra Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica, la via più corretta, ma anche la più lunga e ardua, è il ripristino e l'innovazione del sistema politico, che è la base del parlamentarismo. I partiti devono essere regolamentati nel loro funzionamento da una legge che imponga poche e semplici regole della loro vita interna, a cominciare dalla trasparenza della provenienza e dell'uso delle risorse economiche e dall'imposizione di sanzioni non simboliche per il loro mancato rispetto.

I partiti debbono avere il loro radicamento nel territorio per garantire agli elettori forme effettive di partecipazione al dibattito e alla scelta dei dirigenti. Essi devono fare riferimento ad una sufficientemente definita cultura politica tale che se ne possa comprendere la collocazione nell'arco destra-sinistra.

Dev'essere creata una legge elettorale concepita per durare a lungo, per assicurare il più possibile l'equilibrio tra rappresentanza e governabilità e per incoraggiare la formazione di due schieramenti, uno di maggioranza e uno di opposizione.