

CAPO DELLO STATO: POTERE DI NOMINA (ART. 92) E MODALITÀ DI ELEZIONE (ART. 83) A COSTITUZIONE INVARIATA

1. Un potere d'intensità variabile. – 2. Sistema politico e funzionamento del sistema parlamentare nella crisi recente. – 3. Il valore dell'art. 83.

1. Un potere d'intensità variabile

In questi atipici giorni molesti, carichi di sollecitazioni, viene da riflettere sulla vanità di costruzioni basate sul contingente che pretendono di ricavare dai comportamenti degli attori istituzionali conclusioni 'definitive' sulla Costituzione e il suo irreversibile mutamento, procedendo a numerare le 'Repubbliche', forse per emulare i francesi (che però le numerano su ben altri presupposti). Ad ogni mutar di situazione si fa corrispondere una 'Repubblica'.

Il desiderio di travolgere la Costituzione induce evidentemente a vederne già realizzata la sostituzione senza procedere a modifiche formali e a ricavarne nuove regole stringenti per gli attori costituzionali: così l'abbandono del sistema proporzionale, il 'bipolarismo' e l'indicazione del Premier hanno indotto a discettare a lungo sull'obbligo del Capo dello Stato di sciogliere le Camere ad ogni caduta di governo e sulla scomparsa del potere presidenziale sulla scelta dell'incaricato.

Una cosa sono le *situazioni*, un'altra le *norme*. La vincolatività non è la medesima: l'una, derivante dai fatti, cessa quando i fatti mutano; l'altra perdura immutata nel variare delle situazioni della storia.

Il mutamento del sistema politico prodotto dalla riforma del sistema elettorale (e da cause connesse) certamente modifica il *funzionamento* del sistema costituzionale, ma non lo cambia. Prassi che si pretende assurgano al ruolo di vere e proprie regole vincolanti vengono spazzate via da un diverso modo di esercitare competenze costituzionali in situazioni mutate. L'insistenza di certa propaganda politica nel sottolineare che con l'indicazione del Premier – ormai scelto dai cittadini mediante il voto – si *doveva* tornare alle urne ad ogni caduta del governo, sono state cancellate dal fermo atteggiamento contrario dei Presidenti della Repubblica: Scalfaro nel 1994 e nel 1998 nella crisi del primo governo Berlusconi e nella crisi del governo Prodi, Napolitano nel 2011 nella crisi del governo Berlusconi (come sottolinea Stefano Passigli).

Quella tesi, insostenibile comunque per le crisi di governo in corso di legislatura che non possono generare dubbi sull'effettività del potere di nomina del Capo dello Stato (lo ha subito dimostrato la vicenda seguita all'uscita della Lega dal primo governo Berlusconi), è stata addirittura travolta dagli eventi recenti che hanno mostrato in pieno le potenzialità del potere di nomina attribuito dalla Costituzione al Capo dello Stato. Un potere d'intensità *variabile*, l'ampiezza del quale dipende dalla situazione politica, spiegava quasi mezzo secolo fa Leopoldo Elia: quanto più i partiti sono deboli, tanto più il potere presidenziale necessariamente si amplia, e viceversa. Mai come in questo tempo di debolezza della politica il ruolo del Capo dello Stato è apparso tanto decisivo, il nostro 'bipolarismo' inesistente non lo ha di certo intaccato. E, ancora una volta, si elaborano teorie, opposte alle precedenti ma egualmente basate sul 'contingente', un 'contingente' diverso: i poteri del Presidente, di cui si era decretata la fine, si considerano oggi *definitivamente* estesi. Siamo a un *presidenzialismo di fatto* – si dice – dimenticando fra l'altro che in quella forma di governo il Presidente non ha potere alcuno sul Congresso, i suoi programmi, la sua vita; non può scioglierlo né condizionarlo, il condizionamento è in direzione inversa e può giungere a paralizzarne l'azione.

* Professore emerito nell'Università degli Studi di Padova.

2. Sistema politico e funzionamento del sistema parlamentare nella crisi recente

La Costituzione italiana non è cambiata: col mutare del sistema politico muta il funzionamento del sistema parlamentare, non i suoi principi e regole. Non a caso dopo la cosiddetta trasformazione maggioritaria i Presidenti hanno tenuto fermo il percorso costantemente seguito nella soluzione delle crisi: le consultazioni non sono venute meno, le procedure consuete (ridotte e accelerate) sono state seguite.

I comportamenti degli attori istituzionali vanno valutati alla luce della Costituzione, non viceversa; e su questo inizio di legislatura qualche rilievo giuridico si potrebbe fare, in particolare sulla inesplicabile 'sospensione' del sistema dopo elezioni che, se non hanno dato risultati sicuri in entrambe le Camere, qualcosa di certo lo hanno pure indicato: senza il centro sinistra nessun governo avrebbe potuto passare. Gianni Ferrara lo ha subito sottolineato. Lo sottolineo anch'io per mettere in luce l'ampiezza con cui il Capo dello Stato ha esercitato il suo potere: anziché dare un incarico pieno al leader della coalizione risultata prima e verificarne poi la tenuta in Parlamento, gli ha imposto una condizione: dimostrare in modo *certo* di avere i numeri per la fiducia. Una condizione quasi impossibile, in politica difficilmente esistono previsioni assolutamente sicure, e, del resto, la negata fiducia a un governo neo-nominato non sarebbe un fatto nuovo per la nostra storia, a cominciare dal governo De Gasperi dopo le elezioni che segnarono la sconfitta della legge elettorale del 1953 e del suo premio di maggioranza.

Seguendo quella via avremmo avuto una situazione più conforme a democrazia, anche nella eventuale provvisorietà: anziché un governo Monti, *dimissionario*, non corrispondente a maggioranza alcuna e sostanzialmente bocciato dal corpo elettorale al cui giudizio si era sottoposto, avremmo avuto un governo Bersani, *dimissionario* anch'esso nel caso di fiducia negata (evenienza, anche questa, non certa) e tuttavia rappresentativo almeno della coalizione più votata dagli elettori. Così anche l'urgenza di formare un governo diverso sarebbe stata meno pressante. Nel caso poi che la fiducia quel governo l'avesse ottenuta – esiste ancora, fortunatamente, il 'libero mandato' – la soluzione si sarebbe trovata senza 'connubio' fra inconciliabili opposti. Paragonarlo, come qualcuno ha fatto, al 'connubio' Cavour/Rattazzi, espressione entrambi del *medesimo* ristretto gruppo di elettori in uno Stato monoclasse, offende la storia.

Il giudizio del Capo dello Stato è stato differente, e certamente le ragioni che lo hanno determinato sono di saggia lungimiranza: non si tratta di discuterle, ma di constatare l'ampiezza massima del potere di scelta che, per Costituzione, spetta al Presidente della Repubblica parlamentare. Scelte forti, le sue, in grado entrambe di influenzare pesantemente gli eventi successivi, sia la prima negativa e attendista, sia la seconda, positiva, che spetterà alle Camere valutare.

Eppure non siamo in un'*altra* Costituzione: le circostanze incidono sull'esercizio e la consistenza dei poteri. Già col disfacimento dei partiti, messi in crisi dagli eventi internazionali del 1989 e travolti poi dallo scandalo emerso con 'mani pulite', i poteri del Capo dello Stato si erano inevitabilmente *ampliati*; anche allora si parlava di 'governi del Presidente' dando particolare risalto al suo ruolo. Che si trattasse di un ruolo forzato e contingente, destinato a rientrare col ricostituirsi dei partiti, si è detto subito e subito si è constatato.

Nel caso, nell'immediato poco probabile, che nuove elezioni dessero vittoria piena a una parte e i poteri del Quirinale si riducessero a pura ratifica, torneremmo a ripetere che la Costituzione è di nuovo cambiata?

3. Il valore dell'art. 83

In questo devastante inizio di legislatura la palese incomprendenza del significato profondo dell'art.83, diffusa tra i politici e gran parte dell'informazione qualificata, impone al costituzionalista una precisazione. Molti 'drammi' cui abbiamo assistito – la caduta di una segreteria, la spaccatura di un partito, la mancata elezione di Prodi e, forse, il governo delle (impossibili) larghe intese – avrebbero infatti potuto essere evitati o assumere ben altra dimensione se fossero state rispettate le regole sull'elezione del Presidente della Repubblica (chiaramente espresse da Ugo Rescigno nel Commentario Branca, art.83) e il loro essenziale scopo. La procedura per l'elezione del Capo dello Stato, figura costruita per l'imparzialità e *non* carica politica di parte, infatti richiede: *a*) assenza di candidature ufficiali; *b*) elezione senza dibattito o dichiarazioni di voto; *c*) scrutinio segreto; *d*) maggioranza qualificata (assoluta dopo il terzo scrutinio). Il senso della norma è chiaro: il Presidente della Repubblica, imparziale e indipendente garante della Costituzione, non può essere espressione della sola maggioranza al potere. Non può essere *uomo di parte*, né di parte deve *apparire*.

A questo fine l'art. 83 stabilisce che l'elezione abbia luogo per *scrutinio segreto* affinché nessun gruppo politico possa appropriarsene sostenendo di averlo eletto con i suoi voti: chiunque lo può dire, tanto non si potrà sapere. Sempre a rinforzarne la posizione indipendente vale l'assenza di *candidature ufficiali*, così come la mancanza di dibattito in Parlamento. Nessuno parla a favore o contro: ciascuno vota (segretamente) poi i voti si contano.

Per poter risultare il Presidente *di tutti* e non di una parte, chi risulterà eletto *senza dibattito* da quella grande Assemblea non deve essere proposto o pubblicamente sostenuto dagli uni o dagli altri. Si va per tentativi – attraverso più votazioni, schede bianche, candidature ufficiose spesso rapidamente bruciate – verso l'elezione di una persona su cui alla fine convergono i voti.

Anche l'elevata maggioranza richiesta per l'elezione ha funzionato: neppure la DC nel suo massimo potere era in grado di eleggere *da sola* un proprio candidato. E molte volte sono state necessarie più votazioni (anche *oltre venti*) per riuscire ad eleggere un Presidente: Pertini, tra i più amati, fu eletto dopo vari scrutini andati a vuoto. E non è detto che il Presidente eletto al primo scrutinio con la maggioranza dei due terzi sia davvero il più equidistante; uno è stato Cossiga, forse il meno *super partes* (certamente nella seconda fase del suo mandato). La convergenza su di lui era solo 'in negativo', all'unico fine di escludere qualcuno. Ben diversa l'elezione di Ciampi sul quale pure si è formata subito l'ampia maggioranza; e ben diversa la sua presidenza. L'attuale Presidente Giorgio Napolitano, invece, non votato la prima volta da tutte le parti politiche, ha poi riscosso tale stima e fiducia da essere costretto ad accettare un secondo mandato persino dal centro destra.

Nella segretezza del voto la prassi non si è discostata dal modello costituzionale, rigorosamente rispettato dal Parlamento: la risposta negativa di Ingrao (1978) alla richiesta del Gruppo radicale di discutere le candidature è uno degli esempi ricordati su queste pagine da Antonio Reposo, il quale tiene però a sottolineare che "in punto di fatto, il precetto costituzionale è stato palesamente eluso da comportamenti *contra Constitutionem* posti in essere dagli operatori politici".

Innegabile è l'elusione, costume costante, palesata oggi dal rozzo espediente di rendere riconoscibile il voto attraverso il modo di indicare l'eligendo (solo cognome, nome e cognome, cognome e nome puntato e di disporli in ordine diverso, cognome prima o viceversa). È però significativo che fino ad ora l'assenza di candidature ufficiali sia stata una regola costantemente rispettata anche *fuori* dal Parlamento. Solo nell'elezione che portò alla Presidenza Carlo Azelio Ciampi Emma Bonino la ruppe sia annunciando con grande strepito la propria candidatura, sia attraverso vari comportamenti in netto contrasto con il senso e le indicazioni della Costituzione: raccolta di firme, comitati di sostegno, esposizione di programmi, meccanismi pubblicitari tipici di un'elezione diretta.

Forse il desiderio di anticiparla?