

## **ELEZIONE DIRETTA DEL CAPO DELLO STATO E RISPETTO DELLA SOVRANITÀ POPOLARE**

*1. Il semipresidenzialismo e i timori di un rafforzamento eccessivo dei poteri del Capo dello Stato. – 2. L'esigenza di garantire il rispetto della volontà popolare. – 3. L'intermediazione, tra la volontà popolare e il Governo, dei partiti politici. – 4. Partitocrazia e gestione oligarchica del potere. – 5. La necessità di ridimensionare il ruolo del Parlamento. – 6. L'attuale vuoto di potere creato dalla partitocrazia, e il conseguente rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato. – 7. L'elezione diretta del Capo dello Stato come garanzia del rispetto della volontà popolare.*

### **1. Il semipresidenzialismo e i timori di un rafforzamento eccessivo dei poteri del Capo dello Stato**

La nostra Costituzione prevede una forma di governo basata sulla fiducia parlamentare; ma tale assetto istituzionale dei poteri da tempo ha rivelato tutte le sue carenze, ed evidenziato la necessità di opportune riforme. La riforma che più di ogni altra viene auspicata è quella basata sul semipresidenzialismo di tipo francese.

All'introduzione di tale riforma è stata però sempre di ostacolo l'idea che questa avesse carattere autoritario, in quanto traducendosi in un rafforzamento dei poteri presidenziali, e che come tale dovesse essere esclusa dal nostro ordinamento, che dovrebbe invece garantire la democrazia al suo massimo livello. Il semipresidenzialismo è stato sempre considerato come un'innovazione che avrebbe avuto come unico scopo quello di creare poteri forti, al punto di essere ritenuto, da molti, pregiudizievole per la stessa vita democratica della Nazione.

Il ritenere ogni forma di governo diversa da quella basata sulla fiducia parlamentare come – almeno potenzialmente – autoritaria, è stata l'impostazione che in sede di Assemblea Costituente ha portato all'attuale assetto istituzionale dei poteri, e che a distanza di tanti anni è sempre risultata prevalente, riuscendo a bloccare ogni tentativo di riforma. Subito dopo la guerra, la preoccupazione maggiore era quella che si tornasse ad un governo autoritario, con gli inconvenienti che si erano manifestati nel precedente regime. Tutto pertanto avrebbe dovuto essere incentrato sul ruolo del Parlamento, come organo rappresentativo della sovranità popolare. E allo stesso Parlamento sarebbe spettato legittimare l'attività di ogni nuovo Esecutivo.

### **2. L'esigenza di garantire il rispetto della volontà popolare**

La valutazione critica della riforma che si vorrebbe introdurre disconosce però quella che è la funzione essenziale del governo semipresidenziale, il quale deve essere considerato in una luce ben diversa, perché se ne possa cogliere l'effettiva portata. Quella forma di governo non è il momento dell'autorità, ma ha unicamente lo scopo di garantire, al suo più alto livello, la democrazia. Attraverso la forma di governo semipresidenziale non si creano certo le premesse per un governo "forte", almeno nei termini in cui si intende comunemente questa espressione.

Perché la forma di governo sia soddisfacente, la determinazione dell'indirizzo politico, quale viene espressa dagli organi posti al vertice dell'organizzazione statale, deve riflettere le scelte della collettività sot-

---

\* Professore emerito di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Siena. [ [alessandro.catelani@gmail.com](mailto:alessandro.catelani@gmail.com) ]

tostante: ogni sua determinazione deve essere propria della comunità, anche se l'indirizzo politico viene, in via immediata e diretta, manifestato dai suoi organi esponenziali. Il corpo elettorale è la fonte originaria dell'indirizzo politico, e la sua determinazione deve essere alla base della vita politica della Nazione. La Costituzione ha, attraverso il principio della sovranità popolare, espressamente garantito che ciò avvenga, come indispensabile premessa per il corretto funzionamento di tutte le nostre istituzioni. In ogni regime democratico, e quindi anche nel nostro, la funzione di indirizzo politico appartiene al popolo, il quale la esercita attraverso i propri organi esponenziali.

Il Governo deve dunque rispettare e far valere l'indirizzo politico del corpo elettorale. È nella corrispondenza dell'attività governativa con la volontà popolare che risiede l'essenza più genuina della democrazia. I requisiti indispensabili per il corretto funzionamento del governo democratico sono nel dover rispondere, da parte di coloro che esercitano le relative funzioni, del proprio operato nei confronti del corpo elettorale. La corrispondenza tra governanti e governati deve esservi nel senso che i primi debbano rispondere delle proprie azioni nei confronti dei secondi, così da poter essere sostituiti, nel caso che non soddisfino i propri elettori. Questa è la linfa vitale di ogni democrazia, e anche dell'efficienza dell'apparato burocratico della pubblica amministrazione. Alla base della forma di governo, intesa complessivamente come titolarità di un proprio indirizzo politico, vi deve essere questa corrispondenza tra comunità sovrana e organi esponenziali che ne manifestano la volontà, facendosene interpreti. La democraticità di un ordinamento non si esaurisce con il riconoscimento del suffragio universale, ma riguarda anche il livello qualitativo della rappresentanza politica, e cioè del rapporto tra governanti e governati, che necessariamente varia di intensità e di immediatezza, a seconda dell'efficienza e del livello qualitativo delle relative istituzioni.

La rispondenza della classe politica alla volontà dell'elettorato tanto più è efficiente e fedele, quanto più la prima risente della volontà della seconda. Ma la rispondenza reale degli organi di governo alla volontà dell'elettorato è obiettivo assai difficile da raggiungere, e si presenta in misura diversa nei vari ordinamenti, in rapporto al livello di sviluppo di vita democratica delle loro strutture.

### **3. L'intermediazione, tra volontà popolare il Governo, dei partiti politici**

Nel sistema attuale, basato sulla fiducia parlamentare, il condizionamento immediato e diretto dell'Esecutivo è affidato al Parlamento, e non direttamente al corpo elettorale. E il Parlamento è a sua volta controllato dai partiti, ciascuno dei quali è dotato di un proprio indirizzo politico, nei cui confronti il corpo elettorale è chiamato ad effettuare le proprie scelte.

Da questo sistema il ruolo dei partiti risulta falsato e potenziato in senso deteriore, perché la centralità del Parlamento fa sì che essi acquistino una posizione predominante ed abnorme nell'ambito della vita politica, perché sono essi a condizionare il Parlamento. Se a comandare è il Parlamento, ma il Parlamento è controllato dai partiti, sono questi che condizionano la vita politica in maniera assolutamente determinante, con tutti gli inconvenienti della partitocrazia, che da tempo sono stati messi in luce. Tutto ciò decisamente allontana la classe politica dalla volontà popolare, gettando le basi del discredito di cui essa purtroppo attualmente gode presso l'opinione pubblica. Da parte della collettività, "la realtà sociale viene guardata attraverso la lente...dei partiti politici e delle forze parlamentari e extraparlamentari che con essi concorrono a determinare la politica generale dello Stato", così che "...all'interno degli organi istituzionali non giungono che delle idee filtrate dai partiti politici...", in quanto "il sistema non immette direttamente nei propri processi decisionali la voce dei cittadini e delle forze sociali, per stabilire con essi un rapporto dialettico, ma raccoglie gli orientamenti che gli sembrano provenire dall'opinione popolare o dalle categorie interessate e, a discrezione dei partiti rappresentati a livello di istituzioni, se ne avvale – quando più quando meno – come elementi da considerare in sede decisionale."<sup>1</sup> Gli organi politici "in via di principio non dividono con il popolo le proprie funzioni; il corpo elettorale si limita a conferire il mandato politico ma non interviene nella gestione della cosa pubblica."<sup>2</sup> Di conseguenza "...il sistema politico italiano...non è riuscito a stabilire un meccanismo di governo efficace..."<sup>3</sup> La gestione della cosa pubblica spetta di fatto ai partiti, mentre alla volontà popolare non resta una posizione così rilevante come potrebbe, a prima vista, sembrare. Le elezioni del Parlamento sono lo strumento mediante il quale il popolo partecipa al Governo della Repubblica, ma la manifestazione

<sup>1</sup> *Colloquio* con Maurice DUVERGER, a cura di BALDASSARRE e ROSSI, Perugia, 1986, 32.

<sup>2</sup> *Colloquio* con Maurice DUVERGER, a cura di BALDASSARRE e ROSSI, cit., loco cit.

<sup>3</sup> *Colloquio* con Maurice DUVERGER, a cura di BALDASSARRE e ROSSI, cit., 37.

della volontà politica dell'elettorato non condiziona in maniera immediata e diretta l'effettiva gestione del potere, a tutti i livelli nei quali questo si manifesti.

#### **4. Partitocrazia e gestione oligarchica del potere**

I partiti politici sono altresì sottoposti all'influenza di gruppi di pressione, i quali vengono a condizionarne l'attività. Oltre ai partiti, attraverso i quali istituzionalmente si dovrebbe manifestare la volontà popolare, altri centri di interesse collaborano con essi alla gestione del potere. L'influenza dei gruppi di pressione è determinante per la formazione, all'interno dei partiti, di posizioni di forza, che determinano una struttura sostanzialmente oligarchica del potere da essi gestito. I partiti politici non sono gli unici centri di potere rilevanti nel nostro ordinamento, perché altri potenti gruppi di pressione, della più varia natura, con essi collaborano, influenzandone le scelte. Questi centri di potere si sovrappongono, vanificandola, alla volontà delle popolazioni interessate - quale dovrebbe manifestarsi democraticamente -, come interessi settoriali mai subordinati ad una visione globale degli interessi collettivi, e così contribuendo ad una gestione oligarchica del potere. Tali gruppi - ed in modo particolare il potere economico, che deriva dal controllo dell'apparato pubblico, non meno che da interessi privati di varia natura - sono presupposto del potere politico, ed ambedue si pongono nei loro reciproci rapporti in un circolo chiuso, nel quale resta ben poco spazio alla volontà popolare. I partiti politici hanno, almeno prevalentemente, una struttura oligarchica; e queste oligarchie controllano il potere e l'opinione pubblica.

A ciò si aggiunga che, in occasione dell'elezione del Parlamento, la collettività vota soprattutto per i partiti in quanto tali, anziché per i suoi singoli candidati, e quindi secondo schemi di logica astratta, che prescinde da una concreta valutazione delle capacità e dell'operato di coloro che aspirano ad essere eletti, come invece sarebbe essenziale per una responsabilizzazione della classe politica. Il cittadino spesso vota soltanto secondo astratte valutazioni ideologiche, che assai poco riflettono le reali esigenze della collettività. Dove vi è una scelta immediata e diretta della persona, che in quanto tale risponde direttamente del proprio operato nei confronti degli elettori, la vita democratica è garantita nel migliore dei modi. Dove, all'estremo opposto, il voto è dato secondo astratte distinzioni ideologiche, che non hanno alcun rapporto con la concreta gestione della cosa pubblica, ignorandosi addirittura, nella stragrande maggioranza, quali siano i candidati, e ancor più che cosa abbiano fatto, tale corrispondenza sussiste a un livello assolutamente minimale. Il cittadino ignora completamente come il potere è gestito, e persino quale sia il nome delle persone che ricoprono le cariche politiche. E anche questo contribuisce a rendere gravemente carente la rappresentanza politica a livello parlamentare.

#### **5. La necessità di ridimensionare il ruolo del Parlamento**

L'impostazione che tuttora il nostro sistema istituzionale accoglie è ormai arcaica: la centralità del ruolo del Parlamento aveva un suo significato ed un suo indiscutibile valore nel momento in cui si usciva dallo Stato assoluto ed ai poteri del principe si volevano contrapporre quelli della sovranità del popolo, che dal Parlamento veniva rappresentato. Ma attualmente la situazione è cambiata, essendo il principio della sovranità popolare da tempo un dato indiscusso, e dovendosi invece individuare il migliore dei modi per farlo valere nella maniera più efficace.

Attualmente, alla base della vita politica della Nazione c'è un apparato burocratico che è come un corpo senza vita, un organismo torpido e insensibile alle esigenze della collettività rappresentata, la cui volontà è mediata dalle scelte dei partiti. A livello istituzionale, si dà per presupposto l'esistenza di una valida rappresentanza politica, senza tenere conto del fatto che essa è in realtà gravemente carente. D'altra parte, mancando questa, tutto l'assetto istituzionale dei poteri ne risulta irrimediabilmente compromesso. La garanzia della sovranità popolare, come espressione di un'esigenza di tutela dei diritti dell'individuo, postula la reale rappresentatività, da parte del Governo della Repubblica, della collettività nazionale. Essendo gravemente difettoso tale presupposto, tutto l'apparato istituzionale dei poteri entra in crisi.

La riforma decisiva, che consentirebbe di assicurare all'elettorato il controllo dell'Esecutivo, è indubbiamente quella che permetta di eleggere direttamente un Presidente della Repubblica dotato di ampi poteri. Questo si tradurrebbe in una scelta dell'organo di indirizzo politico nazionale non mediata da oligarchie di partito, ma effettuata direttamente dal corpo elettorale. Il reale esercizio della funzione di governo non ver-

rebbe in tal modo rimessa ai giochi di potere del Parlamento, bensì allo stesso corpo elettorale, il quale verrebbe messo in grado, con le sue scelte, di far valere una responsabilità politica che altrimenti può essere elusa. La volontà politica dell'elettorato, quale si manifesta attraverso l'organo rappresentativo, deve esprimersi attraverso una forma di governo che consenta di responsabilizzare politicamente quest'ultimo, in modo che esso sia in grado di dover rispondere della propria attività nei confronti del corpo elettorale. La contrapposizione alla situazione che attualmente ricorre sarebbe netta e chiarissima: attualmente "i cittadini sono dei distributori di carte. Essi distribuiscono le carte ai partiti e, quando la distribuzione è stata effettuata, sono pregati uscire dalla sala perché i giocatori siano lasciati giocare"<sup>4</sup>. L'elezione diretta del Presidente della Repubblica è in grado di escludere del tutto questi inconvenienti, garantendo il pieno rispetto dell'indirizzo politico del corpo elettorale.

Contro l'elezione diretta del Capo dello Stato non varrebbe obiettare che in tal modo si conferiscono a tale organo poteri troppo incisivi perché, qualora ciò avvenga nel rispetto della Costituzione, un rafforzamento dell'Esecutivo appare anzi indispensabile per garantire un corretto funzionamento della democrazia.

La determinazione dell'indirizzo politico da parte del corpo elettorale esige, perché esso venga espressamente riconosciuto e valorizzato, che l'organo di governo che viene eletto sia in grado di esercitare adeguati poteri, che consentano di esprimerlo e farlo valere in maniera corretta. Nel caso contrario, la volontà popolare viene disconosciuta e svalutata. Anche la problematica inerente allo *spoil system*, che tante polemiche ha suscitato, deve essere considerata nell'ambito di questa impostazione. Chi governa deve poter governare; ma questo non certo per soddisfare deteriori esigenze autoritarie, ma unicamente per rispettare la volontà del popolo che gli ha conferito il mandato. Altrimenti, se l'apparato burocratico e la macchina dello Stato devono rimanere immutate, e sono in grado di disconoscere l'indirizzo politico manifestato dal corpo elettorale, le elezioni non hanno senso. Non può una fazione politica proclamarsi depositaria della verità, ed impedire un cambiamento conseguente ad una consultazione elettorale, perché altrimenti si ricade nello Stato assoluto. Qualora effettivamente la scelta non risulti felice, e i risultati della nuova gestione siano negativi, chi è andato al potere perderà le elezioni e si avrà quell'alternanza che è l'essenza stessa della democrazia, che si basa sul pluralismo, e sulla vittoria di chi dimostri di poter soddisfare nel migliore dei modi le esigenze della collettività.

## **6. L'attuale vuoto di potere creato dalla partitocrazia, e il conseguente rafforzamento del ruolo del Capo dello Stato**

L'assetto istituzionale dei poteri, quale si è venuto a configurare fino ad oggi, ha risentito delle carenze del sistema di governo basato sulla fiducia parlamentare, e degli inconvenienti della partitocrazia, che gli sono inscindibilmente connessi. Si è quindi con il tempo creato un vuoto di potere, ed una situazione sempre più caotica, nella quale inevitabilmente ha acquistato una sempre maggiore rilevanza la volontà del Capo dello Stato. L'evolversi della nostra vita politica ha visto l'accresciuto ruolo del Presidente della Repubblica nella vita della Nazione. Nel nostro ordinamento il Capo dello Stato, pur non essendo titolare del potere esecutivo, è tuttavia titolare di molteplici funzioni, che lo rendono arbitro del funzionamento di tutto il sistema. Il suo ruolo appare assolutamente decisivo - come ad esempio per la nomina del nuovo Governo, e per il potere di scioglimento delle Camere -. Era dunque inevitabile che la sua posizione con il passare del tempo, per effetto della crisi, si rafforzasse, e che esso diventasse il fulcro della vita politica nazionale. Di fatto la volontà del Capo dello Stato, sia nei suoi rapporti con i partiti che con le sue quasi quotidiane dichiarazioni, determina in maniera estremamente incisiva l'indirizzo politico della collettività. La situazione attuale è già di un semipresidenzialismo di fatto, anche se non previsto dalla Costituzione. È dunque opportuno disciplinare giuridicamente i suoi poteri, attraverso apposite norme costituzionali. E soprattutto un Capo dello Stato dotato di poteri così incisivi non può non essere eletto direttamente dal popolo, ed avere con ciò stesso una sua legittimazione democratica veramente valida, senza che la sua scelta debba essere rimessa, anziché alla volontà popolare, ai partiti politici rappresentati in Parlamento. Sotto questo aspetto, una riforma appare urgente e indilazionabile, perché la situazione che attualmente ricorre, anche se non viola la Costituzione, appare però indubbiamente estranea allo spirito dei precetti costituzionali, e agli intendimenti dei Padri della Costituente.

---

<sup>4</sup> *Colloquio* con Maurice DUVERGER, a cura di BALDASSARRE e ROSSI, cit., 32.

## **7. L'elezione diretta del Capo dello Stato come garanzia del rispetto della volontà popolare**

Giudicare negativamente la forma di governo semipresidenziale è dunque gravemente errato, e significa soltanto che della democrazia non si è compresa la vera essenza. Il potere di governo deve essere espressione della volontà popolare, e non deve essere gestito indifferentemente dall'uno o dall'altro partito, senza che abbiano rilevanza le scelte del corpo elettorale. Non si deve negare a chi vince le elezioni la possibilità di governare, imprimendo alla macchina dello Stato il proprio indirizzo politico. La scelta diretta del Capo dello Stato da parte del corpo elettorale si identifica quindi con un'esigenza di democrazia; così come un'esigenza di democrazia è il conseguente rafforzamento dei suoi poteri, perché tale rafforzamento si identifica con quel rispetto della volontà popolare che si traduce nel farne proprio l'indirizzo politico. Si tratta di rispettare la volontà dell'elettorato; e non varrebbe certo obiettare che la volontà della maggioranza può anche tradursi in scelte che possono non rivelarsi felici, perché le elezioni sono in grado, alla scadenza della legislatura, di rimuovere dal potere quelle forze che si sono rivelate incapaci. È in questo possibile ricambio che si identifica la vera democrazia, nei suoi più intrinseci significati; ed è inaccettabile l'opinione di chi vuole disconoscere questa possibilità.