

I
IL RUOLO DEL CAPO DELLO STATO*

SERGIO BARTOLE**

Alla base di questa mia lezione sta la convinzione che fra dottrina ed esperienza politica esiste un rapporto di mutua collaborazione; cioè le figure che noi studiamo in termini di diritto costituzionale vengono ricostruite dai ricercatori, tenendo conto della prassi, ma al tempo stesso la prassi risente delle conclusioni della dottrina. L'una è a servizio dell'altra. Direbbero gli anglosassoni che c'è un *mutual underpinning*.

Questo è parzialmente vero per quanto riguarda il Capo dello Stato, benché vi siano nella Costituzione norme che sembrano riecheggiare una conclusione facile, inescapabile, per quanto riguarda la configurazione del ruolo del Presidente della Repubblica. Pensate soltanto all'articolo 89, dove si dice esplicitamente che il Capo dello Stato adotta i suoi atti su proposta del Ministro controfirmante. Da questo punto di vista sembrerebbe che in qualche modo la disciplina della materia si rifaccia alla esperienza statutaria e quindi che il Capo dello Stato che noi oggi abbiamo, sia in fin dei conti un erede della monarchia sabauda, almeno da questo punto di vista.

In realtà nella prassi questo articolo viene letto in guise diverse. An-

* Il testo segue l'andamento colloquiale della lezione svolta al Seminario di Diritto parlamentare senza ulteriori aggiornamenti. Così non si è tenuto conto di contributi successivi della dottrina, ed in particolare della risposta ai suoi critici pubblicata da Omar Chessa sul sito dell'AIC.

** *Professore di Diritto costituzionale presso l'Università di Trieste*

zitutto quel cenno ad una proposta ministeriale viene talvolta messo in qualche modo tra parentesi, e quindi si afferma che vi sono atti di sua competenza che il Capo dello Stato adotta personalmente e fa controfirmare. Ma è chiaro che questa adozione implica chiaramente una scelta fatta dal Capo dello Stato, senza proposta ministeriale. Questa posizione dottrinale è largamente condivisa. Ad esempio, un autore sempre estremamente prudente ed attaccato al dato di diritto positivo, quale Livio Paladin, nella sua voce *Presidente della Repubblica* sull'*Enciclopedia del diritto* ed anche nel suo manuale, ha avuto al riguardo espressioni di grande consenso nei confronti di questa diversificazione del ruolo della controfirma negli atti del Capo dello Stato. Ha detto che sì certe volte, è il segno di una proposta ministeriale, ma ha aggiunto che certe volte non lo è. Che cosa sia, vedremo dopo. Addirittura questa distinzione è entrata nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Nella sentenza numero 200 del 2006 in materia di grazia, si dice che la controfirma assume un diverso valore a seconda del tipo di atto di cui rappresenta il completamento, o più esattamente un requisito di validità. Alla controfirma va attribuito carattere sostanziale quando l'atto sottoposto alla firma del Capo dello Stato è di tipo governativo e dunque espressione delle potestà che sono proprie dell'Esecutivo, mentre ad essa deve essere riconosciuto valore soltanto formale quando l'atto è espressione di poteri propri del Presidente della Repubblica, quali ad esempio quello di inviare messaggi alle Camere, di nomina di senatori a vita o di giudici della Corte costituzionale.

È una aperta adesione della Corte, che pure è un giudice e dunque si dovrebbe ritenere vincolato alla lettera dei testi, laddove con una interpretazione correttiva del testo la Corte apertamente aderisce alle ricostruzioni della dottrina.

Questa ha quindi compiuto una razionalizzazione della prassi e ne ha risentito. Sul tema è uscito (e mi ha dato lo spunto per questa lezione) un libro recente di Omar Chessa, che è un professore di Diritto costituzionale di Sassari, molto bravo, che ha appunto pubblicato nel 2010 un libro intitolato *Il Presidente della Repubblica parlamentare*. Riassumendo possiamo dire che Chessa lascia intendere che questa interpretazione a doppia faccia dell'articolo 89, è difficilmente accettabile, anche perché quell'articolo invita a fare quei richiami al passato, che in-

vece Paladin aveva escluso categoricamente negando che l'esperienza statutaria potesse riuscire utile ai fini della interpretazione dell'articolo 89. È interessante osservare come in questa discussione assumano una qualche importanza le definizioni che mancano in Costituzione e si cercano, pertanto, nella dottrina.

Ma anche se guardiamo alla Costituente constatiamo che in quella sede sono state date molte definizioni del ruolo del Presidente, fra l'altro famosissima quella di Ruini, data sulle orme di Russo Perez. "Il Presidente è il grande consigliere", "il magistrato di persuasione e di influenza", "il coordinatore di attività", "il capo spirituale, prima che temporale, della Repubblica", "rappresenta l'unità e la continuità della Nazione", "la forza dello Stato che rimane ferma ed uguale nel fluttuare e nel mutare di uomini e partiti". E però se voi da tutto questo profluvio di parole siete capaci di desumere qualcosa che serva ad identificare una funzione nella sua specifica individualità siete molto bravi, perché queste sono affermazioni che dicono tutto e probabilmente anche il contrario di tutto.

Si dice che è un persuasore influente e dunque si lascia quasi capire, nonostante le previsioni costituzionali, che contino poco gli atti di cui è autore. Si parla di un coordinamento di attività, ma coordinamento di attività significa che si tratta di organo che non è competente per nessuna di quelle attività, ma ha funzioni esterne rispetto ad esse. Si parla di un reggitore della continuità, ed a suo tempo Carlo Esposito parlò del Capo dello Stato come reggitore dello Stato in tempo di crisi. Ma si dice anche che è al di sopra dei partiti, e quindi neutrale, nella vita politica, nonostante che il Capo dello Stato sia uomo che viene normalmente da una carriera politica. Abbiamo sempre avuto in quella posizione uomini politici, del resto anche lo stesso Ciampi è diventato Presidente della Repubblica dopo essere stato Presidente del Consiglio dei ministri, e quindi dopo avere, in qualche modo, messo i piedi nell'orto della politica.

Però se guardiamo a tutte queste affermazioni bisogna anche dire che in Costituente probabilmente solo Tosato fu esplicito a parlare di un organo al tempo stesso "tutore e guardiano della Costituzione".

C'è, però, un altro elemento riguardante i lavori della Costituente che merita di essere menzionato: non sempre si è ricordato che in As-

semblea Costituente qualcuno, l'onorevole Benvenuti in particolare, aveva caldeggiato l'adozione di una norma in cui fossero previsti atti del Capo dello Stato senza proposta ministeriale e senza controfirma. La proposta venne rigettata. Il che sembrava riaprire il discorso, o meglio, tenere aperto il discorso sul retaggio della tradizione statutaria. Cioè, in sostanza, il modello del Capo dello Stato non sembrava discostarsi dal modello tradizionale di Capo dello Stato in un regime parlamentare in cui è il Governo che propone gli atti presidenziali e ne risponde.

Si poteva anche sostenere che la reiezione della proposta Benvenuti pareva aprire la strada ad una riconduzione ad unità delle componenti di quello che un tempo veniva chiamato l'Esecutivo, il quale era apparentemente destinato ad essere la risultante della convergenza del Capo dello Stato e del Governo, perché il Governo non poteva, nell'esercizio di certe sue funzioni (e si ragionava di funzioni di adozione di un numero di atti governativi ben più ampio di quello previsto nelle leggi che regolano oggi la materia), adottare atti se non per il tramite del Capo dello Stato. Il Capo dello Stato a sua volta non poteva adottare atti se non sulla base di una proposta ministeriale. La reiezione della proposta Benvenuti spianava apparentemente il terreno alla conservazione del modello tradizionale di Esecutivo, in qualche modo, dunque, un Esecutivo con due teste. Il Governo, organo politico per definizione, aveva bisogno di fare ricorso al Capo dello Stato per imputare i suoi atti all'unità e totalità dello Stato, ed il Capo dello Stato trovava – per così dire – nel Governo il suo braccio secolare. Ma l'esperienza ha seguito altre strade discostandosi da queste opinabili indicazioni della Costituente.

Si possono enumerare, e ne parleremo brevemente qui di seguito, almeno tre autori che hanno dato un contributo rilevante in materia: Guarino, Barile e Galeotti.

Tutti e tre si muovono nella direzione della differenziazione del ruolo della controfirma. Solo di recente c'è stato il tentativo di Chessa di cui si è detto. Un dato importante: tutte quelle tre letture del testo della Costituzione sono state effettuate andando al di là della lettera, andando al di là delle indicazioni testuali della Costituzione e guardando, invece, all'esperienza della prassi. In qualche modo la prassi ha sti-

molato con le sue domande la dottrina, come vedremo di qui a poco.

Leggendo il libro di Chessa viene spontaneo chiedersi se anch'esso nasce dal tentativo di dare una risposta ad esigenze della pratica, oppure è un'operazione tutta intellettuale, costruita sulla base del testo della Costituzione. Ad esempio, c'è un passaggio in quel libro molto importante perché lega la bipolarità dell'Esecutivo al fatto che il Presidente della Repubblica ha una legittimazione elettorale analoga a quella del Presidente del Consiglio dei Ministri. E questa notazione si differenzia nettamente dall'andamento del dibattito politico nazionale, che vede – come è a tutti noto – la contrapposizione fra Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri in ragione della prevalente legittimazione elettorale di quest'ultimo soltanto.

D'altro canto, in questa prospettiva, è bene ricordare che il problema della definizione del ruolo del Capo dello Stato oggi viene rimesso in discussione anche da quella che, potremmo chiamare, una nuova epifania della dottrina della costituzione materiale. Voi sapete che qualcuno va dicendo in giro che a seguito della riforma della legge elettorale la Costituzione si è modificata; non c'è più la Costituzione formale di un tempo, ma c'è una nuova costituzione materiale, per cui i poteri del Capo dello Stato in presenza di una crisi di governo sono ridimensionati tant'è che egli non è più libero di rifiutare una proposta di scioglimento che gli venga dall'Esecutivo, ma deve accettarla, in quanto viene da un organo – il Presidente del Consiglio dei ministri – il quale solo può disporre della continuità o meno della legislatura, in quanto investito del suffragio elettorale (si ricorda che per legge il suo nome sta nel simbolo del suo partito o della sua coalizione nella scheda elettorale: ma può una norma di legge ordinaria sovvertire così profondamente i poteri previsti in Costituzione?).

Andiamo avanti. Si diceva dei primi importanti contributi della dottrina alla ricostruzione della figura del Capo dello Stato: Galeotti, Guarino, Barile. Tutti, in qualche modo, reagiscono ad interrogativi e a questioni che vengono dalla pratica. Forse quello che meno direttamente e immediatamente guarda all'esperienza della pratica, anche perché scrive in un momento in cui questa pratica era ancora molto povera, è Galeotti.

Galeotti in fin dei conti capisce che il ruolo del Capo dello Stato è

diverso da quello del precedente Capo dello Stato, però non indica eventi caratteristici e significativi, o – meglio – se li indica, li indica soltanto di passaggio. Ma comunque Galeotti è esplicito nel dire che il Capo dello Stato è il garante della Costituzione, che – si badi – è una espressione che può dire molte cose, e però avrebbe bisogno, come poi è stato fatto dagli altri autori, di specificazioni puntuali su come questo ruolo di garanzia incida sulle funzioni del Capo dello Stato.

In fin dei conti quello che importa a Galeotti è riuscire a definire il ruolo, il posto, del Capo dello Stato nella forma di governo. Anche perché questa esigenza nasceva dalla circostanza che con la Costituzione la caratterizzazione in chiave politica del Governo si fa più che mai evidente. Sottrarre alle tentazioni della politica il monarca non era stato in fin dei conti sempre agevole; però egli aveva una legittimazione che prescindeva da qualunque vincolo elettorale, laddove il Capo dello Stato della Repubblica ha alle spalle un voto parlamentare, peraltro espresso senza un previo confronto di linee politiche, e doveva essere tenuto distinto dal Governo. Questa era l'esigenza che in fin dei conti muove Galeotti: porre il Capo dello Stato al riparo da un coinvolgimento nella politica dell'Esecutivo.

A Galeotti fa seguito Guarino, che si confronta già con esperienze molto importanti. Per esempio, per quanto riguarda la nomina dei senatori a vita, Einaudi seguiva la strada di non ascoltare nemmeno il parere del Governo. Mandava al Governo il decreto con la nomina già decisa, con l'indicazione della persona prescelta. Retrospettivamente, si potrebbero inserire delle malignità con riguardo a certe nomine, che non erano sempre il frutto di scelte felici, come quando fece senatore a vita quella specie di pasticcere/scultore, che era Pietro Canonica, che non è stato di certo un maestro dell'arte moderna, contemporanea. Erano, però, scelte personali.

Quando scrive Guarino, ormai si è consumata o quasi, la vicenda di quello che viene chiamato l'emendamento Fumagalli. Quando si discuteva in Parlamento della legge istitutiva della Corte costituzionale, vi fu chi, appunto l'onorevole Fumagalli, propose che la nomina dei giudici della Corte, ad opera del Presidente della Repubblica, fosse

preceduta da una proposta del Governo. Ebbene, questa proposta non venne accettata e fu oggetto di una lunghissima discussione in Parlamento, che vide coalizzate le opposizioni di sinistra con le forze minori del centro. Ad esempio, un ruolo molto importante giocò il liberale Martino che contestò la proposta del collega. Quale la motivazione di questo atteggiamento?

Si temeva che avendo già la maggioranza di governo la possibilità di collocare nel collegio suoi esponenti attraverso l'elezione parlamentare (almeno la maggioranza dei giudici di elezione parlamentare), avrebbe potuto egemonizzare la Corte vincolando la nomina presidenziale di cinque giudici con una sua proposta. Solo evitando la proposta governativa si poteva salvare la neutralità della Corte attraverso la conformazione della sua composizione. Se qui è venuto a fare lezione Ezio Cheli, sicuramente egli vi ha messo in evidenza questo tratto caratteristico del sistema giacché è molto attento a sottolineare questa nostra peculiarità nel confronto con altri ordinamenti. Per esempio, in Germania il *Bundesverfassungsgericht* è tutto di derivazione parlamentare, donde la naturale obiezione che in tal modo il controllato nomina il controllore. Da noi questo non si può dire, perché i poteri di nomina sono distribuiti fra più organi. E quindi ecco che anche il precedente della riezione dell'emendamento Fumagalli, escludendo che alla controfirma governativa corrispondesse nel caso della nomina dei giudici costituzionali una proposta governativa, giocava nel senso di differenziare la posizione del Capo dello Stato da quella del passato, e Guarino recepiva e sviluppava il suggerimento.

Ed inoltre egli poteva tener conto di un'altra vicenda molto importante, lo scioglimento del 1953, quando Einaudi sciolse, non solo la Camera, che allora era in scadenza per il decorso dei cinque anni, ma anche il Senato che in realtà doveva durare ancora un anno. Nell'occasione risultò chiaro che indipendentemente da una proposta dell'Esecutivo il Capo dello Stato aveva deciso di mettere fine a tutta la legislatura, che si stava chiudendo in modo non commendevole, perché c'era stata una grossa ed infiammata discussione sulla legge elettorale "truffa" gli animi erano esacerbati, e quindi era conveniente mandare a casa sia la Camera che il Senato.

Quale è stata la risposta di Guarino agli interrogativi posti dall'esperienza?

Egli sostenne che il Capo dello Stato segue un indirizzo che non è quello del Governo; segue un indirizzo diverso per cui ci si può chiedere se ha senso ancora difendere il nesso Presidente-Governo o non è invece il caso di tenere distinti questi due organi.

La dottrina, in quel momento, non era ancora tutta orientata come oggi avviene, con l'eccezione della recente presa di posizione di Chessa. Uscirono di lì a poco la voce *Capo dello Stato*, e la voce *Controfirma* di Carlo Esposito nella *Enciclopedia del Diritto*, dalle quali si comprendeva che l'autore vedeva con preoccupazione l'emergere di tesi come quella di Guarino e quella, che vedremo subito dopo, di Barile. In sostanza Esposito non sembrava convinto che ragioni di sistema imponessero di tenere distinto il ruolo del Capo dello Stato da quello del Governo. Ragioni di sistema che invece sembrano ricorrere – si dice dagli altri autori – nel caso della nomina dei giudici della Corte, nel caso del rinvio delle leggi, che è uno strumento a disposizione del Presidente e non del Governo, uno strumento da usare autonomamente. La stessa cosa si può dire per la nomina presidenziale dei senatori a vita, che non sono oggetto di infornate di gradimento governativo, come al tempo dello Statuto albertino, ma sono invece nominati secondo l'altro e diverso criterio del merito; per non parlare dei messaggi alle Camere. Dunque per Guarino si impone la distinzione dei ruoli proprio perché il sistema letto correttamente la vuole.

Dare spazio, più del necessario a proposte governative, quando toccano rapporti costituzionali delicati, porterebbe ad incrinare l'equilibrio del sistema complessivo. All'indirizzo che gli atti presidenziali debbono esprimere, Paolo Barile, in particolare, dà un nome, un contenuto: parla espressamente di un indirizzo politico costituzionale. Questa di Barile è un'operazione che merita una particolare attenzione culturale, e qui lo dico non perché siamo a Firenze, ma perché effettivamente questa di Barile è un'operazione che probabilmente ha dietro di sé un impegno di riflessione teorica maggiore di quanto non risulti dalle note di quell'articolo sui poteri del Capo dello Stato.

Il punto di partenza storico è il messaggio mandato da Gronchi all'atto del suo insediamento come secondo Capo dello Stato a Costituzione approvata, in cui afferma che è giunto il momento che si proceda alla attuazione della Costituzione, così accedendo all'idea che l'osservanza della Costituzione passava anche attraverso la sua attuazione, ovvero l'attuazione di istituti da essa previsti e sino ad allora rimasti inattuati per scelta della maggioranza centrista: proprio quello che aveva detto un altro fiorentino, Piero Calamandrei, quando aveva scritto *La Costituzione inattuata*.

Ma rispetto a Gronchi, Barile fa un salto, perché Barile sembra parlare senza riferirsi espressamente e necessariamente soltanto al messaggio di Gronchi. Per Barile, il Capo dello Stato è portatore di un indirizzo politico-costituzionale indipendentemente dalla circostanza che ci sia o meno una Costituzione da attuare.

In sostanza l'indirizzo politico costituzionale è una caratteristica connaturata nel ruolo che il Capo dello Stato svolge nel sistema costituzionale. E quindi da questo punto di vista l'idea di Barile si colloca, probabilmente, all'interno di quel filone che si ricollega alla dottrina della costituzione materiale di Mortati, e si rifà all'idea che la costituzione non sia soltanto un limite del potere, ma sia anche un elemento di legittimazione in positivo e, pertanto, in funzione costruttiva dell'esercizio del potere. Spetta al Presidente farsi promotore della Costituzione e suo garante. Badate bene questo è un fatto importante dal punto di vista della dottrina della Costituzione, questo passaggio dalla Costituzione come limite, dalla Costituzione come contenimento del potere, alla Costituzione come momento di legittimazione di un esercizio positivo del potere, è un passaggio che si segnala per la sua importanza e, dunque, da questo punto di vista la dottrina di Barile merita una certa attenzione. Nasce nella prassi con Gronchi, di cui Barile è stato consulente, come è stato consulente di Pertini, altro Presidente attento a promuovere l'osservanza della Costituzione, come vedremo più oltre.

Nella prassi e nella dottrina si afferma dunque l'idea che il Capo dello Stato è organo diverso e separato dal Governo, perché il Governo persegue l'indirizzo politico governativo, laddove il Capo dello Stato persegue l'indirizzo politico costituzionale. Chiarissima nella sua

formulazione, questa dottrina non teneva, però, conto di almeno due cose.

Anzitutto quella che apparentemente si configurava come l'inattuazione della Costituzione non era addebitabile soltanto alla cattiva volontà di alcune parti politiche, ma era anche addebitabile ad una diversa interpretazione della Carta e, quindi, alla diversa attitudine che le forze politiche avevano nei confronti della Costituzione.

Quella che per taluno era attuazione vincolata ed inescapabile della Costituzione, per altri si configurava come attuazione di questa nell'ambito della discrezionalità lasciata al legislatore. Se voi guardate gli atti parlamentari dell'approvazione della legge n. 62 del 1953 in materia regionale, vedrete che c'è una chiarissima differenza fra le posizioni della maggioranza di Governo e la posizione della sinistra, se non altro per quanto riguarda, ad esempio, la precedenza o meno dell'esercizio della potestà legislativa delle Regioni rispetto all'adozione delle leggi cornice. Ma è altrettanto chiarissima la differenza, ad esempio, fra maggioranza e sinistra a proposito della composizione del Consiglio Superiore della Magistratura. Il Csm per le forze di sinistra doveva essere rappresentativo di tutti i magistrati su un piano di eguaglianza. Diceva invece il Governo che bisognava tener conto del diverso rilievo che le categorie avevano all'interno della magistratura. *Rebus sic stantibus*, dire che il Presidente della Repubblica è responsabile della attuazione della Costituzione e poi dire anche che al tempo stesso è neutrale rispetto alla politica, è un'operazione difficile da portare in porto, anche perché appunto attuare la Costituzione significava fare scelte politiche fra diverse opzioni di esercizio della discrezionalità legislativa.

Persino nel momento aureo in cui l'attuazione della Costituzione sembrava essere retaggio di tutte le forze politiche, ci accorgiamo, ad esempio, che nel caso della adozione della riforma sanitaria non tutte le forze di quello che veniva definito l'arco costituzionale sono a favore della riforma. Basterebbe ricordare l'opposizione dei Repubblicani manifestata in Parlamento addirittura da Susanna Agnelli. E allo Statuto dei lavoratori: a molti sembrava essere il necessario risultato della Costituzione, ma il Partito comunista non votò a favore.

In sostanza quello che importa rilevare è che l'attuazione della Costituzione era sì un obiettivo, ma era un obiettivo che poteva essere realizzato ed implementato in modo diverso a seconda delle scelte politiche, almeno negli spazi lasciati alla discrezionalità del legislatore. E quindi una delle due: o il Capo dello Stato optava per una fra queste possibili alternative politiche interpretative della Costituzione e politicizzava il suo ruolo, oppure restava su un piano di più generale rilevanza, indifferente alle possibili alternative politiche, ed allora, a quel punto, la sua posizione in termini di indirizzo costituzionale non era molto diversa da quella riconosciutagli da chi parlava di organo di controllo, come Guarino, ovvero come Galeotti di organo di garanzia.

Quale il risultato di questa prima carrellata. Quale è il ruolo in questo contesto del Capo dello Stato? La prassi escludeva scelte politiche presidenziali; le escludeva sottolineando il rapporto del Capo dello Stato con la Costituzione, ma se il rapporto del Presidente con la Costituzione copriva un largo margine di scelte, la definizione del suo ruolo copriva un altrettanto vasto terreno di alternative, che andava dalla promozione al controllo. D'altronde in quel momento dire che "il Capo dello Stato è garante dell'osservanza della Costituzione", era affermazione non sempre facilmente riferibile ad eventi allora in atto; si poteva di certo dire che il Capo dello Stato doveva assicurare la promozione dell'attuazione della Costituzione, ma in quel momento parlare di controllo o difesa della Costituzione era in qualche misura anticipare i tempi, perché non c'era ancora quella netta frontale contrapposizione con la Costituzione, che si sarebbe riscontrata dopo. E quindi da questo punto di vista la figura del Capo dello Stato restava sempre un po' indeterminata, restava sempre imprecisa, la sua fisionomia appariva ambigua. Vi sono stati momenti che svelano apertamente questa ambiguità. Si dice "il Capo dello Stato non ha iniziativa legislativa" e, però, Segni mandò un messaggio per suggerire alle Camere di eliminare il semestre bianco, non se ne fece nulla ma nessuno protestò, mentre proteste vi furono in presenza di un più corposo messaggio per le riforme costituzionali del Presidente Cossiga.

Anche Leone se ne era occupato: non si sa ancora bene con quali

chiari intenti mandò alle Camere un quadro del sistema istituzionale. Col passare del tempo le esternazioni del Capo dello Stato crescono di numero, e addirittura talvolta invadono il campo dell'Esecutivo. L'onorevole Gronchi va a Mosca e definisce il Governo della Repubblica "il mio Governo", espressione che forse può usare Elisabetta II a proposito di *Downing Street*. E ancora Gronchi si lascia tirare la giacca da iniziative di politica estera e di pacificazione in Asia avanzate da La Pira, quando addirittura non si offre come intermediario in vicende belliche. Tutte profferte di intervento ovviamente non raccolte dagli interessati.

In questo quadro si collocano le presidenze della transizione: Segni, Leone, poi Saragat. Sembrano più istituzionali, ma Saragat manda addirittura un messaggio alla fondazione del Partito socialista unificato sostenendo di non poter fare altrimenti vista la sua storia personale di vecchio militante socialista: dunque una chiara scelta politico-partitica. Se guardiamo al complesso delle più recenti esperienze, ulteriori indicazioni possono essere offerte dalla Presidenza Pertini il quale chiaramente assume compiti di rappresentanza dell'intero corpo sociale e così facendo si fa garante di interessi che vanno anche al di là degli interessi dell'Esecutivo, del Governo. Per esempio, Pertini interverrà per evitare lo sciopero dei controllori di volo. Non è un interesse diretto del solo Governo, è un'esigenza dei fruitori dei voli, dei clienti, dei consumatori che viene fatta valere. E quindi ecco che questa fisionomia tutta particolare viene in qualche modo sottolineata dalla esperienza. Però, nonostante questi eventi, che in qualche modo qualificano in direzioni anche discordanti la Presidenza, vi è un momento in cui si tenta una sintesi ed è quando esce nella *Enciclopedia del Diritto* la voce *Presidente della Repubblica* di Livio Paladin.

Orbene, io ho conosciuto bene Paladin, che era uno studioso che rifuggiva dalle ambiguità, dalle indeterminatezze. Il suo sforzo era quello di essere chiaro, preciso, nell'interpretare e nel ricostruire il sistema. Se voi guardate l'opera di Paladin, non viene mai usata l'espressione "costituzione materiale". Non c'è. Perché la costituzione materiale è per lui qualcosa di ambiguo, impreciso, indeterminato. Egli sa benissimo che l'interpretazione della Costituzione va al di là del testo, implica il recupero di principi anche sottaciuti ma vuole comunque es-

sere chiaro e preciso nel definire le istituzioni. Eppure cosa dice a proposito del nostro tema? Con riguardo al Capo dello Stato parla di una figura eccedente dal mondo giuridico e collocata sul piano delle rilevanze politiche. Ci dice in sostanza che è una figura ambigua, una figura di frontiera, al limite fra politica e diritto costituzionale. E badate bene, a Paladin devono essere costate queste righe tanto più che egli scrive quella voce quando è alla Corte costituzionale, quindi parla da un osservatorio utile e favorevole, ma non certo un osservatorio dal quale egli voglia e possa fare discorsi di politologia, o addirittura di politica. Per tentare di dare il quadro più completo possibile egli sconta la possibilità di andare oltre la Costituzione, dicendo che la normativa costituzionale offre spazio all'emergere di regole convenzionali e consuetudinarie. E, però, parla anche di ostacoli ad una ricostruzione unitaria, di antinomie, di contraddizioni, di ambiguità.

E su questa linea la prassi va avanti con un difficile cabotaggio fra politica e diritto costituzionale. Al momento della formazione del primo Governo Berlusconi, Scalfaro rifiuta di nominare Previti Ministro della Giustizia. “È meglio – dice – che l'avvocato del Presidente del Consiglio dei ministri non faccia il Ministro della Giustizia”. Negli anni precedenti Pertini addirittura aveva cercato il Presidente del Consiglio dei ministri fuori dalla Democrazia Cristiana, nonostante che la Democrazia Cristiana fosse il partito di maggioranza relativa e benché ci fosse almeno una convenzione a favore del partito di maggioranza per la scelta del Presidente del Consiglio. E ancora, quando il primo Governo Berlusconi si dimette, Scalfaro rifiuta di sciogliere le Camere sostenendo di essere responsabile della durata dell'intera legislatura, e quindi di dover operare in modo che comunque ci sia un Governo: finché il Parlamento in carica sarà in condizione di esprimere una maggioranza, il Presidente non potrà sciogliere, ma questa scelta apre varchi a veri e propri sondaggi politici spesso difficili da affidare ad altre autorità.

Direi che, con Scalfaro dapprima, forse meno con Ciampi, e certamente con Napolitano, emerge più che in passato una netta posizione del Presidente alternativa a quella del Governo e del Parlamento. Pensate al blocco del decreto riguardante il caso Englaro, dove – si badi –

Napolitano non difese la scelta di dare la possibilità di interrompere la vita della povera Eluana Englaro, ma difese invece la stabilità di una decisione giudiziaria, finché questa non venga revocata. In effetti, il Governo voleva travolgere le decisioni dei giudici in materia ma Napolitano obietta che finché esse non siano revocate, vincolano (anche se nel caso era in giuoco un atto di volontaria giurisdizione).

Di Napolitano vanno poi ricordati i rinvii delle leggi *ex art. 74 Cost.* e una mossa che tornò a favore del Governo tant'è che i nemici di questo non gli perdoneranno mai di avere suggerito di rinviare, per ragioni di approvazione della finanziaria, il voto sulla mozione di sfiducia al Governo dal novembre al dicembre del 2010 consentendo al Governo di recuperare voti e consensi al momento della rottura fra Fini e Berlusconi.

La tesi di Chessa non nasce dalla verifica di queste contrapposizioni, anche se il suo lavoro si presta necessariamente a creare un'alternativa all'esclusiva primazia del Presidente del Consiglio. Quando parla di legittimazione parlamentare del Capo dello Stato, non diversa – secondo lui – dalla legittimazione del Presidente del Consiglio dei ministri, apre in questa direzione. Mentre la riproposizione della dottrina della Costituzione materiale di cui abbiamo ragionato prima è nel senso di dire che la legittimazione di quello che si fa chiamare il Premier e non è un Premier, ma è il Presidente del Consiglio dei ministri, si basa sulla derivazione elettorale, popolare del Presidente del Consiglio, Chessa tende a mettere i due Presidenti sullo stesso piano arrivando ad una conclusione estremamente sconcertante, quando afferma che “il Capo dello Stato condivide con l'Esecutivo le medesime funzioni ed è in competizione con l'Esecutivo per piegarle al momento del loro esercizio ad interessi diversi”. E cita qui i poteri di veto del Capo dello Stato.

Quindi quello che costruisce Chessa è un Esecutivo a doppia faccia. Egli cita la dottrina americana delle *separated institutions competing for shared powers* (istituzioni separate che competono per poteri condivisi). E poi in polemica con Paladin che però non cita, sostiene che le convenzioni non possono sopravanzare la Costituzione.

È accettabile questa ricostruzione? Non facciamoci tentare dall'idea di vedere in atto questa specie di tauromachia fra Presidente della

Repubblica e Presidente del Consiglio dei ministri.

Chi esercita poteri di veto non esercita le stesse competenze di chi si vede apposto il veto all'esercizio di taluni suoi poteri. Porre il veto ad una decisione dell'Esecutivo o del Parlamento non è la stessa cosa che esercitare il potere del Governo e del Parlamento. A me pare che questo è un passaggio vitale, importante, che ci consente di recuperare l'idea del ruolo del Capo dello Stato come garante o controllore, però aggiungerei che chi esercita il potere di veto esercita un potere diverso da quello esercitato da chi è destinatario del veto, anche se questa circostanza non esclude che chi esercita il veto concorre alla formazione della politica nazionale.

Noi siamo convinti di avere una Costituzione modestamente razionalizzata. Però c'è una razionalizzazione nel nostro sistema ed è quella che non piace a quelli che vorrebbero un Esecutivo in grado di fare quello che vuole, cioè abbiamo una razionalizzazione che si regge sui freni e sui bilanciamenti reciproci fra gli organi costituzionali. Anche con il funzionamento di questi freni e bilanciamenti si esercita concorso alla formazione della politica nazionale. Anche questi freni e bilanciamenti sono altrettante epifanie della nostra forma di governo .

Si faccia attenzione, l'articolo 49 della Costituzione dice sì che i partiti concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale, ma non dice che i partiti hanno l'esclusiva o il monopolio della formazione della politica nazionale. Ed ancora, se guardiamo all'articolo 1, questo dice "La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione", e quindi attraverso tutte le istituzioni della Costituzione, non soltanto attraverso le istituzioni del raccordo Governo-Parlamento.

E allora a quel punto viene spontaneo fare una considerazione: noi non possiamo discutere di forma di governo senza tenere nel debito conto anche due attori che nel disegno costituente complessivo sembravano essere posti in un angolo, il Presidente e la Corte costituzionale. Di recente è uscito un bel libro in America di Bruce Ackerman, il titolo è *Il fallimento dei Padri Fondatori*. Bruce Ackerman sostiene la tesi che in fine dei conti i Padri Fondatori volevano porre il Congresso al centro del sistema ed in realtà questo disegno è stato stravolto dall'esperienza riguardante il Presidente della Federazione e la Corte Supre-

ma. Fatte le debite differenziazioni ci si può chiedere se non sia avvenuto qualche cosa del genere anche in Italia. Cioè, in sostanza il Presidente, ma anche la Corte sono divenuti parte di un modello di governo al quale non si applicano gli schemi tradizionali sulle forme di governo, essi concorrono alla formazione della politica nazionale, ovviamente con i loro poteri, ma talvolta in termini altrettanto risolutivi di quanto è dato a Governo e Parlamento.

Come mai è avvenuto questo? Ricordiamo che nella nostra Costituzione ci sono tanti interessi tutelati e previsti. Io non amo molto la posizione di chi dice che la nostra Costituzione è il risultato di un compromesso, perché se fosse un compromesso allora ci sarebbe anche una linea politica da realizzare, ma il compromesso, se c'è stato, è stato semplicemente quello di individuare gli interessi che debbono essere tutelati, che debbono essere garantiti a livello costituzionale.

Ebbene, se diciamo questo, diciamo che la tutela di questi interessi è parte rilevante della caratterizzazione della forma di Stato e spetta alla forma di governo, nella sua ampiezza, Presidente e Corte costituzionale compresi, assicurare e realizzare la tutela di questi interessi che vanno a comporre l'ordinamento costituzionale. In sostanza la mia sensazione è che senza il Presidente e senza la Corte costituzionale e senza il ruolo che Presidente e Corte costituzionale hanno assunto nella realtà, noi non avremmo una forma di Stato che oggi si definisce lo Stato Costituzionale.

Cioè, elementi che sembrano appartenere alla sola forma di governo, in realtà condizionano la permanenza della forma di Stato, e tutti i giocatori concorrono all'attuazione dell'ordine costituzionale, anche in evenienze che sembrerebbero chiamare in prima fila l'Esecutivo e vanno, invece, comunque affrontate lungo un percorso segnato anche dalla presenza di garanzie costituzionali.

È quindi auspicabile che il ruolo degli organi che sono preposti alla garanzia della Costituzione e della sua osservanza vada, anche da questo punto di vista, messo in chiara evidenza.