

LORENZA CARLASSARE

L'ELEZIONE DIRETTA DEL CAPO DELLO STATO: VERSO LA SECONDA REPUBBLICA? *

1. Negli ultimi tempi la posizione costituzionale del Capo dello Stato è tornata al centro del dibattito sulle riforme istituzionali: un dibattito ricorrente, caratterizzato in passato da proposte di modifica in senso presidenziale, d'ispirazione autoritaria, provenienti essenzialmente dalla destra, riprese poi, da circa un decennio, da aree politiche diverse, i socialisti in particolare. Il dibattito si è ora spostato dall'introduzione di una repubblica presidenziale alla proposta (apparentemente assai meno incisiva) dell'elezione popolare diretta del capo dello stato.

La figura del Presidente della Repubblica è forse una delle più controverse dello scenario costituzionale; tra gli studiosi si registra una notevole varietà di posizioni in ordine al suo ruolo, alla sua collocazione nel sistema, all'ampiezza ed intensità dei suoi poteri. È però un dibattito che rimane essenzialmente sul piano teorico dell'interpretazione delle norme costituzionali: non ha coinvolto *finora* (salvo qualche eccezione) l'operato concreto della presidenza della Repubblica.

Vorrei mettere subito in luce questo fatto, che mi pare significativo: nonostante i dibattiti dei giuristi e le opinioni non sempre coincidenti intorno ai poteri del Capo dello Stato, nel complesso non si muovono critiche di rilievo all'istituzione o al suo funzionamento. Anzi, talora si è guardato con simpatia e fiducia anche alle persone che l'hanno ricoperta, mentre viceversa vengono contestate gravemente altre istituzioni dello Stato e si lamentano disfunzioni localizzate in diversi settori e apparati. A parte qualche appunto sporadico, in tutti questi anni, a partire dall'entrata in funzione della Costituzione, nei confronti della presidenza non si è manifestato un particolare scontento.

D'altra parte, ciò mi pare trovi conferma in un altro fatto, egualmente significativo, che va subito segnalato quasi a premessa del discorso. In questi anni si è parlato molto di riforme, di *piccole* riforme, di *grandi* riforme, di *grandissime* riforme. Se n'è parlato anche troppo;

* Comunicazione della Accademica Prof. LORENZA CARLASSARE, ordinario di Diritto Costituzionale nell'Un. di Ferrara, letta il 10 giugno 1989 nel teatro Olimpico di Vicenza.

forse, all'inizio almeno, anche allo scopo di distogliere l'attenzione dai problemi reali che drammaticamente si addensavano senza venire risolti. E intanto si discuteva di questi progetti di là da venire. Comunque, per attuarli e studiare intanto i diversi temi in discussione, s'incaricò un'apposita Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dall'on. Bossi. Nella Relazione, consegnata nel 1985 alla fine di un lungo lavoro, la Commissione (nella quale erano rappresentate le diverse forze politiche) per quanto riguarda la presidenza della Repubblica concluse di non proporre modifiche sostanziali alla normativa costituzionale esistente. Si suggerivano soltanto modifiche davvero modeste: la non rieleggibilità del Presidente – questione che non si è mai posta concretamente, data la durata della carica, sette anni, che sono già molti – ed altre modifiche marginali (come la fine del semestre bianco). In realtà i toni del dibattito si erano smorzati già prima dei lavori della Commissione: nella quale, il solo Movimento sociale ribadì le sue antiche posizioni.

Dunque, da un lato, la presidenza della Repubblica è tra tutte le istituzioni quella che ha dato luogo a minori critiche e rilievi; dall'altro, la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali conclude i suoi lavori senza proporre modifiche di sostanza.

Fatta questa premessa, appare allora chiaro che, quando si riprende nuovamente il discorso dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, non è ad esso in verità che si guarda: l'obiettivo non è la modifica di una presidenza che non soddisfa, ma è evidentemente un *altro*. È da vedere quale esso veramente sia.

2. Sempre, del resto, quando si parla di «riforme», la prima cosa da considerare è l'obiettivo che ci si propone, il significato che si vuol dare al mutamento. Nel nostro caso è da chiedersi se l'elezione popolare diretta lascerebbe immutata nel sistema la posizione del Capo dello Stato o la cambierebbe al punto da mutare radicalmente il sistema stesso. In altre parole, è da chiedersi se ciò potrebbe comportare (probabilmente almeno) un'uscita da questa Repubblica.

L'obiettivo, allora, sarebbe quello di cambiare una normativa specifica – il modo di elezione del Capo dello Stato – o, piuttosto, quello di arrivare ad un mutamento totale del sistema?

Cercherò di rispondere in modo breve, naturalmente secondo il mio punto di vista, sicuramente opinabile, da altri forse non condiviso.

Qual'è oggi la situazione? Il nostro è un sistema *parlamentare* che si caratterizza per la presenza di un rapporto fiduciario, di un legame stretto fra il governo in carica e la maggioranza parlamentare. In altre parole il *proprium* di un sistema parlamentare è questo raccordo esi-

stente tra i due organi, che sono i portatori unici, esclusivi dal punto di vista costituzionale, dell'indirizzo politico, governo e parlamento. Non, ovviamente, il parlamento *tutto*, che al suo interno presenta uno scenario vario, segnato da significative differenze di collocazione politica. Il raccordo è esclusivamente fra *governo* e *maggioranza parlamentare*, non certo con la minoranza che sta all'opposizione; il che significa che il governo deve necessariamente essere politicamente *omogeneo* alla maggioranza parlamentare che lo esprime. Non è una regola formale, una regola che può essere violata, ma la sostanza stessa del sistema: se *quel* governo non è omogeneo alla maggioranza che lo sostiene, si deve supporre che *quella* maggioranza non lo avrebbe espresso.

Naturalmente la forma parlamentare può presentare problemi, soprattutto quando il sistema politico è estremamente frazionato. In tal caso è logico che il funzionamento del sistema parlamentare diventi più difficoltoso. Quindi, parlare di sistema «parlamentare», è di per sé semplicistico. Vorrei ricordare che sistema parlamentare è quello inglese e sistema parlamentare è quello italiano: ora la diversità profonda del loro funzionamento è sotto gli occhi di tutti. Qual è la differenza? La differenza base, come tutti sanno, è l'estrema compattezza del sistema politico britannico, che grosso modo si snoda su due forti gruppi politici, i quali, come regola abbastanza costante, si alternano al potere. Dico *abbastanza costante* perché, dopo un periodo di notevoli crisi dal 1974 al 1979, che ha visto rompersi la regolarità di funzionamento del sistema – sono caduti vari governi, si sono avuti ripetuti scioglimenti delle camere e ripetute elezioni (due in uno stesso anno, il 1974 – dal 1979, dopo la vittoria del conservatori, la situazione si è stabilizzata in modo curioso. Non si è avuta più alcuna alternanza al governo del paese; e sicuramente, con un sistema elettorale maggioritario, dopo la scissione che si è determinata all'interno del partito laburista, sarà assai difficile il ricambio.

In ogni caso, teoricamente almeno, dovrebbe esservi la possibilità di un'alternanza al potere; da noi invece questa non si è realizzata mai, né sembra (allo stato delle cose) in alcun modo realizzabile: il sistema è bloccato e presenta perciò problemi gravi.

3. Il discorso sulla Presidenza della Repubblica logicamente si innesta qui: il mutamento del modo di elezione è pensato come meccanismo per sbloccare un sistema che non consente l'alternanza al potere, non consente, di fatto, il ricambio politico.

Vorrei però tornare un momento indietro: perché i Costituenti non scelsero l'elezione popolare del Capo dello Stato? Quale è il ruolo che esso ricopre in un sistema parlamentare? Come dicevo, non è un ruolo semplice da definire; una cosa peraltro è certa: sicuramente non è

quello di esprimere un indirizzo politico proprio. Il Capo dello Stato, in Italia come in ogni sistema parlamentare, *non è soggetto governante*, portatore d'indirizzo politico proprio, ma ha una funzione diversa. Quale essa sia è stato sufficientemente chiarito dai Costituenti nei dibattiti relativi: si parlava di tutore della Costituzione, di garante, di organo moderatore, di organo di equilibrio, di potere neutro, di quarto potere. Per significare che cosa? Che il Capo dello Stato non è un Capo politico perché l'indirizzo politico è espresso dal raccordo governo/maggioranza parlamentare eletta dal popolo, ma è il garante del rispetto da parte di tutti (della maggioranza in particolare) delle regole costituzionali, il garante del funzionamento del sistema dal punto di vista dell'attivazione dei meccanismi: sta al Presidente, pertanto, risolvere le crisi di governo.

Vorrei soffermarmi un momento su questo punto. Quando egli deve risolvere una crisi di governo, quali criteri deve seguire? In nessun caso gli è consentito scegliere un governo di suo gradimento, ma quello più corrispondente agli indirizzi della maggioranza parlamentare. In un sistema parlamentare non può che essere questo. Il Capo dello Stato non è un soggetto investito di poteri magici o carismatici che s'immagina o decide da solo qual'è la linea da seguire, ma deve attenersi scrupolosamente agli orientamenti della maggioranza.

Quindi, che spazio ha di manovra? Dipende. Evidentemente quando si è avuta la presenza di un partito sicuramente dominante, quindi la situazione politica era chiaramente delineata, come nei primi anni di funzionamento della nostra Repubblica quando c'era una netta maggioranza democristiana e un suo leader riconosciuto (De Gasperi), il ruolo del Presidente era certamente marginale. Il governo non poteva essere che un governo democristiano e il Presidente del Consiglio non poteva essere che il *leader* di questo partito. La situazione poi, come tutti sanno, è cambiata.

Quando lo scenario è invece più complesso e le posizioni sono assai divaricate, se manca cioè un partito di maggioranza in una posizione chiave, è chiaro che il ruolo del Capo dello Stato diventa più significativo, perché alle volte dovrà assumere alcune scelte fra soluzioni egualmente possibili. Ma come? Sempre tenendo presente un unico obiettivo: che il governo entro dieci giorni dalla nomina dovrà presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia. Questo è l'unico obiettivo che il Presidente può porsi.

4. Per svolgere un simile ruolo, in che modo si è costruita nella Costituzione italiana la figura del Presidente della Repubblica? La risposta è semplice: in modo da garantirne l'imparzialità. Non è facile parlare d'imparzialità per nessuno, nessun essere umano è del tutto

«imparziale»: sarebbe molto grave, fra l'altro, che lo fosse, perché si tratterebbe, allora, di persona priva di orientamenti propri. L'imparzialità è dunque costruita *giuridicamente*. In che modo? quali sono state le componenti che l'Assemblea Costituente ha ritenuto idonee per dar vita ad una figura di organo «imparziale», o quantomeno sganciato da legami di parte, in grado di rappresentare l'*unità*?

Le scelte sono state, almeno alcune, abbastanza facili da intuire: la *durata* della carica, ad esempio. Il Presidente della Repubblica non dura in carica cinque anni come le due Camere che lo eleggono, ma sette; la durata diseguale consente di distaccarlo maggiormente dall'Assemblea che lo ha eletto, ne segna, anche visibilmente, l'indipendenza. Non essendovi contemporaneità, le Camere nuove trovano un Capo dello Stato già in carica, le Camere che lo hanno eletto lasciano un Presidente che sopravvive alla fine del loro mandato. Indipendenza reciproca dunque, in particolare del Capo dello Stato dal Parlamento che lo ha eletto.

In secondo luogo il Presidente non è responsabile politicamente, non deve render conto ad alcuno, nemmeno al Parlamento. Anche così se ne stabilisce in modo sicuro l'indipendenza, garanzia essenziale per l'imparzialità: se la maggioranza potesse rimuoverlo dalla carica, o comunque sanzionarlo per l'esercizio delle sue funzioni, egli sarebbe soggetto alle sue richieste e indotto a soddisfarle. Dovrebbe anche tollerarne le scorrettezze, le violazioni delle regole, assecondarne il gioco pesante o spregiudicato. Invece può resistere agli attacchi anche striscianti di una maggioranza politica insofferente del suo richiamo al rispetto delle regole costituzionali, dal momento che essa non dispone di alcuno strumento legittimo di pressione su di lui.

D'altra parte, proprio perché non è responsabile, il Presidente non può, *non deve*, avere poteri di governo. Se li avesse, in uno stato democratico, dovrebbe rispondere; ma allora sarebbe istituzione governante, non più *istituzione di garanzia*. Per rimanere tale, da un lato non può avere poteri di decisione politica, dall'altro nessuno può incidere sulla sua durata né chiedergli conto delle sue azioni.

La questione maggiormente dibattuta fu proprio il modo di elezione. Il sistema prescelto fu l'elezione indiretta, da parte cioè del Parlamento in seduta comune, integrato da delegati delle Regioni; così il Presidente della Repubblica viene ad essere espressione anche di queste ultime. I delegati regionali, com'è noto, sono in numero esiguo, ma significativo (dal punto di vista simbolico) dell'allargamento della base elettorale.

Ma il punto chiave della costruzione giuridica dell'imparzialità è stata la maggioranza richiesta per l'elezione del Capo dello Stato. L'obiettivo era quello di non radicalizzare la lotta politica e dar vita ad

un'elezione che consentisse al Presidente di essere espressione, non dico di tutti, ma almeno di una larga parte dello schieramento parlamentare. Ma soprattutto, siccome è difficile costruire le cose in positivo, l'obiettivo principe di questo tipo di elezione è stato quello di evitare che l'elezione del Capo dello Stato fosse riconducibile ad un gruppo politico. In altre parole, attraverso la maggioranza prescritta dei due terzi (se non la si raggiunge, dalla quarta votazione basta la maggioranza assoluta, comunque superiore a quella raggiungibile da un partito solo), nessun partito ha potuto rivendicare un Presidente, o molto di rado. Nemmeno la Democrazia Cristiana, partito di maggioranza relativa, si è trovata in condizione di poter esprimere, da sola, dei Presidenti; anzi, normalmente, non riuscì neppure a far eleggere il proprio candidato. Ciò fin dall'inizio: Einaudi, ad esempio, non era il candidato della D.C., Saragat nemmeno e nemmeno Gronchi (benché appartenesse a quel partito). E anche quando furono eletti candidati espressi dalla D.C., prima Segni e poi Leone, fu necessaria la confluenza dei voti di deputati appartenenti a partiti diversi. L'ultima elezione, quella del Presidente Cossiga, eletto subito, in prima votazione, con la maggioranza dei due terzi, in un momento in cui il suo partito era già indebolito (e in rapporti abbastanza conflittuali con i suoi alleati) dimostra pienamente quanto il gradimento di altri partiti sia stato determinante.

Ho parlato di «candidato», ma in realtà non esistono candidature ufficiali. Anche questo è un elemento importante ai fini della costruzione di una figura «imparziale». L'elezione del Presidente della Repubblica avviene senza presentazione di candidature e di programmi. Questo è fondamentale, perché, altrimenti, egli assumerebbe una connotazione politica inevitabile: si formerebbero necessariamente *diversi* e contrapposti schieramenti, a sostegno dei *diversi* candidati. Le candidature sono dunque solamente officiose, emergono attraverso tentativi di accordo, spesso dopo una serie di votazioni di prova. L'elezione, inoltre, è fatta a *voto segreto* e senza dibattito alcuno: anche questo è essenziale per impedire che, una volta eletto, il Capo dello Stato sia riconducibile ad una parte politica attraverso l'identificazione dei gruppi (frazioni di gruppi o singoli deputati) che l'hanno votato.

5. Se si passasse ad una elezione *diretta* da parte del corpo elettorale, si potrebbe ancora pensare che il sistema conservi immutate le sue connotazioni? Sembra difficile immaginare che le conservi, in particolare che il Presidente possa mantenere il proprio ruolo imparziale, non di parte, non di leader politico portatore di un indirizzo proprio.

Attraverso l'elezione popolare – si dice – il Capo dello Stato acqui-

sterebbe un'autorevolezza maggiore, sarebbe anzi maggiormente indipendente dai partiti. Non può essere così: come si potrebbe giungere all'elezione se non attraverso la presentazione di candidature, di contrapposti programmi e, quindi, di contrapposti schieramenti che getterebbero necessariamente il Presidente nell'arena politica? La scelta di campo da parte degli elettori posti di fronte a due (o più) candidature darebbe inevitabilmente una forte coloritura politica di parte alla figura presidenziale.

È inoltre evidente che per un'elezione tanto importante non sarebbe sufficiente una maggioranza qualsiasi ma sarebbe necessario richiedere, almeno, la maggioranza assoluta: a questo punto, se nessuno dei candidati la ottiene, si dovrebbe passare ad un secondo turno, al ballottaggio tra i più votati.

Qui viene fuori, forse, uno degli obiettivi reali di queste proposte, che è oggi quello di tentare, attraverso l'aggancio all'elezione del Presidente della Repubblica, di semplificare il sistema politico. In altre parole l'idea sarebbe questa: dalla necessità per partiti e gruppi diversi di aggregarsi in due raggruppamenti per l'elezione del Presidente, potrebbero nascere due schieramenti contrapposti; finalmente si avrebbe anche in Italia il bipolarismo e l'alternanza.

A parte il dubbio che schieramenti eterogenei formati solo in occasione delle elezioni presidenziali rimangano successivamente uniti, in ogni caso restano gli effetti di quest'elezione popolare diretta sulla posizione del presidente, quindi, sulla forma di governo. L'obiettivo, invero, è uscire dalla forma parlamentare.

Ci troviamo di fronte ad una difficoltà che a me sembra assai grave, perché temo la concentrazione di potere in un unico soggetto. L'elezione popolare viene a caricare necessariamente l'unica persona eletta di una grande forza, di una forza in un certo senso anche *suggestiva*. Alimenta il mito del «Capo», personalizza il potere. A parte i rischi che potrebbe comportare, il ruolo neutrale di garanzia imparziale non potrebbe sopravvivere: il Presidente si trasformerebbe inevitabilmente in un *leader* politico. Ma ciò è incompatibile con una forma di governo *parlamentare*. E, soprattutto, priverebbe il sistema di un'istituzione di garanzia e di equilibrio assolutamente necessaria.

6. Negli Stati Uniti il Presidente è eletto, ma si tratta, appunto, di un sistema *presidenziale*, in cui egli è anche capo del governo, portatore, quindi, di un indirizzo politico proprio, che può essere anche diverso da quello della maggioranza del Congresso. Si hanno così due poteri distinti e divisi, il Presidente da un lato, capo dell'amministrazione, che nomina ministri liberamente scelti e liberamente li revoca.

Qual è il punto? Se si vuol passare alla repubblica presidenziale =

che, ricordiamolo, è adottata solo negli Stati Uniti e in alcune Repubbliche sud americane – bisogna pensare a riformare altre strutture. Ho constatato che molti, in modo piuttosto semplicistico, s'immaginano che in una simile Repubblica il presidente sia molto potente. Viceversa egli può essere potente e anche no, perché trova forti contrappesi nei due rami del Congresso, nel Senato e nelle sue Commissioni in particolare, che possono veramente condizionarlo.

La Costituzione americana è costruita tutta sul sistema dei *freni e contrappesi*, per cui il potere del Presidente è subito bilanciato da un diverso e contrapposto potere del Congresso che lui, a sua volta, con altri poteri potrebbe forse superare. Senza contare la presenza del terzo potere, quello giudiziario, in particolare della Corte Suprema, veramente forte.

Un ulteriore elemento che impedisce la concentrazione del potere è la *struttura federale* dello stato: una pluralità di centri forti esercitano in piena autonomia la maggior parte delle funzioni statali e fronteggiano dunque il potere centrale.

7. L'elezione popolare diretta del Capo dello Stato si ha anche (a partire dal 1962) nel sistema *semi-presidenziale*, introdotto in Francia con la Costituzione gollista del 1958, che non ha nulla a che vedere con il presidenzialismo degli Stati Uniti. Va subito chiarito che questo sistema – con elementi che, per un verso, lo avvicinano alla forma parlamentare, per altro verso alla forma presidenziale – in pratica può funzionare in modi profondamente diversi a seconda della situazione politica. Il Presidente, eletto dal popolo, nonostante l'illusione di De Gaulle di sganciarlo dai partiti, si identifica con uno schieramento politico preciso: è, quindi, sicuramente un Presidente di parte. Ha notevoli poteri in materia di politica estera ed altri poteri *autonomi* all'interno (indire referendum, sciogliere l'Assemblea legislativa, ecc.), tra cui la nomina del Presidente del Consiglio. Non vi è dunque un'unica persona a capo del Governo e dello Stato (come in America): Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio restano figure distinte come nelle forme parlamentari. E, come in queste, il governo non è il governo del Capo dello Stato, ma deve rispecchiare la maggioranza parlamentare: un voto di *sfiducia* lo costringe alle dimissioni.

Quando elezioni presidenziali ed elezioni per il Parlamento danno lo stesso risultato, il potere del Capo dello Stato è davvero enorme: non solo (come nei primi tempi, durante la Presidenza De Gaulle) esercita effettivamente poteri di governo, ma non trova alcun reale contrappeso – come invece negli USA – in un Parlamento nel complesso depotenziato e, comunque, a lui favorevole.

La situazione muta se lo schieramento formatosi per eleggere il

Presidente non è omogeneo al suo interno e due forze si contendono la Presidenza del Consiglio. Ma il vero rischio sta nella possibilità di una *dissociazione delle maggioranze*, cioè di una divergenza di risultati tra elezioni presidenziali ed elezioni politiche. Ciò ha portato ad una situazione davvero anomala, con la «coabitazione» di un Presidente socialista con un governo dello schieramento opposto, da lui necessariamente nominato in conformità agli esiti delle elezioni per il rinnovo del parlamento: cioè ad un potere esecutivo a *due vertici*. I rischi sembrano notevoli: ed anche se superati con abilità e intelligenza da Mitterand, che si è quasi completamente ritirato dal ruolo politico, possono ripresentarsi in forme decisamente pericolose.

8. È però possibile che il discorso relativo all'elezione diretta del Presidente della Repubblica rimanga uno dei tanti elementi del discorso generale che alimenta la confusione. E com'è nato muoia.

Come ci ricorda Gustavo Zagrebelsky, è molto più facile fare una Costituzione che modificarla. La prima volta, infatti, si gioca alla cieca, a carte coperte, nessuna delle parti sa esattamente quale sarà la sua forza elettorale, che potere riuscirà a ritagliarsi, cosa può convenirle. Viceversa, in una Costituzione operante, ognuno ha già una sua collocazione (e conosce quella degli altri); quindi, cambiare le regole significa per qualcuno perdere una quota di potere. Dunque, perché una riforma si realizzi è necessaria l'incertezza intorno ai suoi esiti. È il «paradosso dei politologi»: in questo ultimo periodo, gli studiosi di scienza politica hanno esaminato le riforme, le hanno sezionate, prefigurandone già gli effetti che avrebbero finito per paralizzarle.

Che ogni «parte» pensi ai possibili vantaggi è sicuramente vero. Ognuna si chiede a chi giova. In questo momento, agli obiettivi dichiarati si unisce la speranza del partito socialista – il quale, candidando il suo *leader* (l'on. Craxi), sarebbe il perno di uno dei raggruppamenti – di conservare alle successive elezioni politiche i voti delle presidenziali: la speranza cioè che, una volta votato per il Presidente, gli elettori votino, poi, per il suo partito.

Può darsi dunque che qualcosa muti, oppure che i discorsi restino solo discorsi. Già adesso però questo gran parlare di riforme ha portato una conseguenza secondo me assai grave nell'opinione generale, cioè ad una *delegittimazione* del sistema costituzionale italiano: che, in verità, sulla carta a me non sembra davvero cattivo. Il suo cattivo funzionamento, purtroppo, dipende essenzialmente dai (o da molti dei) soggetti politici che vi operano.