

LIVIO PALADIN

## RUOLO E POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA \*

Al termine dei lavori della Commissione Bozzi, furono due gli organi costituzionali usciti sostanzialmente esenti, immuni, dai dibattiti nutriti, dalle molte proposte di riforma della Costituzione: la Corte Costituzionale e il Presidente della Repubblica.

Quanto al Presidente, infatti, la Commissione Bozzi si limitò a riprendere in sostanza il suggerimento fatto a suo tempo dal Presidente Segni nel messaggio del 1963, per cui converrebbe vietare la rielezione del Presidente in carica ed al tempo stesso eliminare quel semestre bianco (gli ultimi sei mesi della Presidenza) nel corso del quale, come si sa, il Capo dello Stato non può sciogliere le Camere.

Quanto alla Corte Costituzionale, ferma la sua struttura, ferme le sue funzioni fondamentali, si è sostanzialmente proposto soltanto di sottrarle la giurisdizione penale nell'accertamento dei reati presidenziali e ministeriali. Cioè proprio quella funzione che la stessa Corte meno gradisce, a partire dall'esperienza, pur se positiva, del processo Lockheed.

Le ragioni di questo rispetto e di questa mancata inclinazione alla riforma mi sembrano però molto diverse nei due casi. La Corte Costituzionale, dopo 30 anni di esperienza (dato che la Corte ha iniziato a funzionare precisamente nel 1956), può considerarsi ormai ben definita sia nel suo ruolo sia nelle sue singole funzioni, ognuna delle quali forma oggetto di una cospicua serie di norme giuridiche scritte: costituzionali, legislative ordinarie o (in vari casi) prodotte dalla Corte stessa nell'esercizio del suo potere di autonomia normativa. Ben altro, direi, è stato ed è il caso del Presidente della Repubblica: organo questo che ha particolarmente risentito e per vari aspetti ancora risente della propensione verso la fluidità istituzionale che, almeno in questo tipo di materia, ha caratterizzato l'opera dell'Assemblea costituente o dei partiti maggiori presenti nell'Assemblea costituente, secondo

\* Conferenza tenuta nella Sala d'Onore del Municipio di Vicenza il 16 maggio 1986 dal Presidente della Corte Costituzionale Prof. Livio Paladin. L'illustre Oratore venne presentato dal Presidente dell'Accademia Sen. Prof. Mariano Rumor e dal Vice Presidente Prof. Ettore Gallo, Giudice della stessa Corte Costituzionale (il testo qui pubblicato è quello risultante dalla registrazione su nastro magnetico).

l'esatto giudizio di Giuliano Amato. Ed è la fluidità che, evidentemente, la Commissione Bozzi ha giudicato come un valore da tenere fermo; senza di che, molti sarebbero stati i punti meritevoli di essere oggetto di revisione, sia nel senso di trasferire nella Costituzione scritta regole non scritte che sono andate consolidandosi nel corso del quarantennio repubblicano, sia nel senso di cercare di risolvere una volta per tutte problemi che invece rimangono ancora adesso aperti.

Di quanto sto ora accennando si traggono ampie conferme nei lavori dell'Assemblea costituente; in questi lavori si rinvengono sì, in ordine al Presidente della Repubblica, indicazioni, ma indicazioni che mi sembrano generiche e di segno negativo piuttosto che positivo: nel senso che l'Assemblea sembra avere avuto cura piuttosto di dire ciò che il Presidente *non* avrebbe dovuto essere, che non di dire in che dovesse precisamente consistere il suo ruolo.

Si è detto: il Presidente della Repubblica ha da stare fuori dai tre tradizionali poteri; fuori dal potere legislativo, che ormai è riservato alle due Camere del Parlamento e non più alle due Camere ed al Capo dello Stato, come diceva lo Statuto albertino; fuori dal potere giudiziario, perché la presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura non implica affatto esercizio di funzione giurisdizionale né possibilità di influire su questo concreto esercizio; fuori dello stesso potere esecutivo, malgrado la contraria opinione a suo tempo espressa da illustri autori.

E però, detto questo, in che consiste allora il potere del Presidente della Repubblica? Se noi andiamo a rileggere gli atti dell'Assemblea Costituente troviamo solo, appunto, i generici accenni a quel *potere neutro* di cui già parlava la scienza costituzionalistica del secolo scorso. Ma dire *potere neutro* significa (e lo dico con tutto il rispetto) pronunciare delle parole in sé povere di contenuti. Perché, come può essere del tutto «neutro» il potere di un Presidente della Repubblica che è pur sempre un uomo politico, immerso nella vita politica, a continuo contatto – continuo e necessario – con le forze politiche organizzate? E incaricato, poi, dalla Costituzione stessa di assumere decisioni di grande rilevanza politica?

Ma allora, in che consiste, in che avrebbe dovuto consistere – secondo l'Assemblea costituente – il ruolo del Presidente della Repubblica? Nel concreto: o l'Assemblea costituente non risponde, oppure risponde contraddittoriamente, nel senso che si affermano e si negano assunti in antitesi fra di loro. E quando si risponde, accade spesso che poi queste risposte, confrontate con la prassi repubblicana degli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della nuova carta costituzionale, si rivelino immediatamente e gravemente contraddette.

Si pensi soprattutto a quella norma chiave, voluta da un insigne giurista quale fu Perassi, che è contenuta nell'art. 89 della Costituzio-

ne: per cui, nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità.

Se le parole hanno un senso, esse stanno a significare: primo, che tutti gli atti del Presidente della Repubblica devono essere controfirmati; secondo (e questo è il dato più importante), che alla base di questa controfirma vi deve essere una proposta ministeriale; che, in buona sostanza, è il ministro che vuole l'atto e che perciò ne viene chiamato a rispondere.

In verità, in seno alla stessa Assemblea costituente, ci si rendeva conto che una regola così rigidamente affermata non avrebbe potuto non incontrare eccezioni. Ci si rendeva conto, almeno da parte di qualcuno, che ci sarebbero stati atti presidenziali addirittura esenti da controfirma, come in effetti si è poi rivelato nella prassi: basti pensare a quel fondamentale atto che è il conferimento dell'incarico di formare il nuovo Governo. Fin dal 1958 si è fatta piazza pulita dell'assurda prassi precedente, per cui il decreto di conferimento dell'incarico veniva controfirmato dal Presidente del Consiglio uscente!

Ma ciò che più conta è che già in Assemblea costituente molti intuivano, anche senza essere in grado di teorizzarlo fino in fondo, che vi sarebbero stati (o non avrebbero potuto non esservi) importanti atti presidenziali esenti dalla proposta ministeriale; laddove, invece, la formula dell'art. 89 della Costituzione sembrerebbe escludere a priori l'iniziativa presidenziale in qualsiasi materia e con qualsiasi effetto.

La prassi, come già dicevo, fin dalla presidenza Einaudi, dunque fin dai primissimi anni del funzionamento del nuovo regime repubblicano, non ha mancato di dare conferma a queste iniziali obiezioni. I messaggi con i quali Einaudi il 9 aprile del 1949 rinviò alle Camere due leggi perché ritenute in contrasto con l'art. 81 della Costituzione, hanno rappresentato il prototipo dell'atto di iniziativa presidenziale; e sicuramente in quei casi non vi era, alla base dell'atto, una proposta del Presidente del Consiglio: ché, anzi, in quello, come nella generalità di casi del genere, il Governo non gradisce affatto l'iniziativa del Presidente, perché è naturale che essa si rivolga contro leggi che sono state volute dalla stessa maggioranza governativa.

Subito dopo, ad un paio di anni di distanza, nel varare la legge sul funzionamento della Corte Costituzionale, lo stesso Parlamento ha respinto l'emendamento Fumagalli, inteso a subordinare alla proposta governativa la nomina dei giudici costituzionali. L'art. 4 dell'attuale, ancora vigente, legge 87/1953, prevede bensì la controfirma, ma non prevede la proposta. E giustamente, perché si sa che questi 5 giudici destinati alla Corte sono effettivamente scelti dal Presidente della Repubblica, e non da parte del Governo.

Ed ancora: lo scioglimento del 1953, il primo decreto di scioglimento nella storia della Repubblica Italiana, reca necessariamente menzione della controfirma del Presidente del Consiglio in carica ma non reca, ed è significativo, menzione della proposta. Su questo punto non vi è dubbio che la prassi si sia ormai stabilizzata e non sia più reversibile; e me ne dispiace per il mio maestro Carlo Esposito, che ancora all'inizio degli anni '60, non simpatizzando affatto per questo tipo di pratiche, ipotizzava che si sarebbe potuto cambiare direzione.

Questo primo complesso di esempi potrebbe già dimostrare l'insufficienza dei dati costituzionali scritti, ma desidero aggiungerne alcuni altri, un poco alla rinfusa, che servono a fornire ulteriore riprova dell'assunto che sto cercando di svolgere. Si pensi a ciò che precisa – e a ciò che *non* precisa – la carta costituzionale italiana relativamente al procedimento di formazione del governo. L'articolo 92 dispone: «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, i ministri»; dopo di che (art. 93) tutti entrano in funzione non appena prestato giuramento. Non una parola delle «consultazioni» che pur rappresentano una fase fondamentale, ineliminabile, svolta da tutti i Presidenti della Repubblica eletti finora in Italia, alla base del procedimento formativo di questo organo. Non una parola dell'incarico, che pure è il momento veramente essenziale della procedura. E così pure, per converso, si sa (sto sfondando delle porte aperte, e mi scuso) che è del tutto insufficiente la disciplina istituzionale delle crisi di governo perché, nel suo sforzo di razionalizzazione, l'art. 94 della Costituzione ha trascurato il fenomeno delle crisi extraparlamentari (o parlamentari in senso informale) che pure era già ben noto in Italia negli anni 1946 e 1947. E con ciò stesso la Costituente ha trascurato di definire quei poteri che invece il Presidente della Repubblica esercita in occasione di queste crisi extraparlamentari, come tra un istante vedremo.

Ancora: del tutto insufficiente appare la disciplina costituzionale del potere presidenziale di scioglimento delle Camere, altro potere essenziale, in ordine al quale l'Assemblea Costituente discusse assai a lungo, senza però approdare a nessun risultato concreto in ordine ai problemi effettivi che l'esercizio di questo potere comporta. Si discusse in Assemblea Costituente se il potere in questione dovesse considerarsi sostanzialmente presidenziale o sostanzialmente governativo. Soprattutto si discusse delle ragioni che avrebbero potuto giustificarlo. E qui il dissenso fu enorme perché, mentre (soprattutto da parte delle sinistre) si assumeva che lo scioglimento avrebbe dovuto fondarsi su ragioni di carattere funzionale, avendo di mira soltanto l'impossibilità di funzionamento delle Camere, cioè l'impossibilità delle Camere di formare una maggioranza, altri, viceversa, sostennero, in seno ai più

vari partiti, che sarebbe stato ammissibile uno scioglimento mirante a punire e a colpire la maggioranza di Governo, pur stabilmente costituita, qualora il Presidente della Repubblica, nella sua insindacabile valutazione, avesse ritenuto che quella maggioranza di governo non fosse conforme agli umori, alle opinioni, agli interessi del corpo elettorale italiano.

Ma la volontà di non approfondire problemi di cui pure si intuiva e si capiva la possibile emergenza risulta anche in tutti gli altri campi dell'attività dell'Assemblea Costituente relativamente al Presidente della Repubblica.

Si pensi agli impedimenti, temporanei o permanenti, dai quali può essere colpito il Presidente della Repubblica secondo l'espresso dettato costituzionale: chi accerta l'esistenza di questi impedimenti? E con quali procedimenti? La Costituzione nulla dice a questo proposito, e si sa quanto abbia pesato questo silenzio della carta costituzionale in occasione del doloroso impedimento che concluse prematuramente la presidenza Segni.

L'art. 90 della Costituzione a sua volta dice: «Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni». Benissimo! Ma che sarà mai delle eventuali responsabilità presidenziali per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni? In Assemblea costituente si conosceva perfettamente il problema, e ciò è dimostrato dalla lettura degli atti; ma non si volle risolverlo e quindi si lasciò aperto l'interrogativo se, per questa parte, il Presidente della Repubblica debba essere trattato come un comune cittadino o se, invece, egli sia equiparabile all'inviolabile monarca di un tempo, almeno nel corso del suo settennato.

Non sto ad insistere su esempi che pure potrei moltiplicare. Di fronte a questo quadro così costellato da lacune, c'è solo da chiedersi perché l'Assemblea Costituente abbia assunto atteggiamenti del genere. E qui mi pare che, in sintesi, la risposta più felice sia quella che è stata data da Vittorio Emanuele Orlando proprio al termine dei lavori sulla elaborazione delle norme riguardanti il Capo dello Stato: «Le costituzioni (egli ebbe allora a dire) si creano col costume, con la lenta evoluzione, con successivi adattamenti a bisogni nuovi, non per atti di una volontà». In altre e più precise parole, è inevitabile (e lo mostra l'esperienza di tanti altri Paesi, di tanti altri sistemi parlamentari, soprattutto, più o meno assimilabili all'Italia) che la disciplina di un organo quale il Presidente della Repubblica sia in molta parte affidata *non* alla Costituzione, ma a regole non scritte, regole di correttezza costituzionale, convenzioni e consuetudini costituzionali che, tuttavia, sono per definizione caratterizzate dalla loro mobilità, dalla loro disponibilità da parte dei soggetti politici interessati, e quindi, appun-

to, da quella che, all'inizio del mio discorso, chiamavo la loro *fluidità*.

Ora, come ha influito e come sta influenzando questa fluidità sulle funzioni e sul ruolo del Presidente della Repubblica? Fino a che punto le regole non scritte si sono consolidate? Ed in quale parte, viceversa, esse rimangono incerte e problematiche?

Questo vorrebbe essere il tema centrale della mia conferenza, anche se il tempo disponibile mi consentirà di svolgerlo solo in minima parte.

Vorrei, comunque, fare qualche cenno a tre punti che mi sembrano di particolare ed attuale importanza: 1) alle funzioni presidenziali concernenti il raccordo Governo-Parlamento; 2) alle funzioni presidenziali di controllo sugli atti parlamentari e governativi; 3) alla presidenza di due Collegi dei quali il Capo dello Stato sta al vertice: il Consiglio Superiore della Magistratura e il Consiglio Supremo di Difesa.

La tematica concernente il Capo dello Stato a fronte del raccordo Governo-Parlamento mi sembra ormai abbastanza ben definita, malgrado l'esperienza politica dia luogo a sempre nuove varianti, come ha dimostrato per vari episodi anche la presidenza Pertini.

Per quel che concerne la formazione del Governo e quindi, in generale, i rapporti col Governo allo stato nascente, direi che due sono stati i periodi critici rinvenibili nella storia costituzionale del nostro Paese negli ultimi 40 anni: il primo (il più importante e il più noto) è quello collocato nella fase iniziale e centrale della presidenza Gronchi. Il secondo, meno noto ma meritevole pur sempre di un qualche interesse, si colloca, invece, nella fase finale della presidenza Saragat.

Le pretese di Gronchi a questo riguardo, espresse per conto di Gronchi da Cosentino, allora Segretario della Presidenza della Repubblica (mi riferisco soprattutto, ma non soltanto, ad un celebre articolo pubblicato da Cosentino su «La Stampa» del 15 giugno 1957) erano di questo tipo: la personalità politica incaricata di formare il nuovo governo non è altro che un soggetto privato, un fiduciario collaboratore, potremmo dire, del Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica, quindi, all'atto stesso in cui lo nomina (e può revocarlo) ne dispone; e comunque il Presidente della Repubblica è con lui corresponsabile di fronte al Parlamento e di fronte alla pubblica opinione, sia della definizione dell'indirizzo politico governativo, sia della determinazione della compagine governativa, cioè delle nomine dei singoli ministri, che egli dovrà scegliere, o far scegliere – da parte dell'incaricato – in modo coerente con l'indirizzo che si tratta di svolgere e con la fiducia che si tratta di ottenere.

Pretese, come voi vedete, enormi, che hanno forse avuto un qualche seguito (devo dire «forse» perché gli stessi storici non dispongono di documentazioni adeguate e non ne disporranno mai a questo pro-

posito) quando Gronchi si è trovato di fronte un Presidente del Consiglio (sia detto senza offesa) debole quale era Zoli, non più però certamente quando Gronchi si è trovato di fronte personalità robuste (e direi catafratte) come quelle di Fanfani e di Segni. In ogni caso, in difesa dello stesso Zoli, bisogna dire che, interrogato in Parlamento, egli ebbe a rispondere che nessuna nomina di nessun ministro gli era stata imposta da parte del Presidente della Repubblica, benché sia abbastanza evidente, a lume di buon senso, che sia Gronchi sia vari Presidenti successivi hanno, in questa occasione, esercitato con vario successo quello che si suol definire il loro «potere di influenza».

In ogni caso, nemmeno da parte di Gronchi si riuscì a codeterminare, assieme all'incaricato, l'indirizzo politico governativo. E nemmeno Gronchi riuscì, come dice forse qualcuno volesse (devo usare sempre queste formule un po' condizionali perché la storia non si è consolidata in questa parte), mai, a presiedere il Consiglio dei Ministri. Si dice che l'avrebbe voluto fare subito dopo l'inizio della sua presidenza.

La sconfitta, in questo senso radicale, delle tesi gronchiane non ha però definitivamente risolto il problema di cui ora stavo accennando perché il problema si è, sia pure in altri aspetti e con molto minore gravità, riproposto, come già accennavo, al termine della presidenza Saragat.

Con Saragat, da questo punto di vista, tutto sembra essere proceduto pacificamente fino a quando la formula del centro-sinistra, a lui molto gradita per note ragioni, si presentò solida. Essa appariva addirittura inattaccabile, «non reversibile», come qualcuno allora diceva.

Dopo il 1968, quando quelle elezioni (e soprattutto i contraccolpi determinati per effetto delle elezioni sulle forze politiche maggioritarie) hanno incominciato a mettere in crisi la formula, lo sforzo di Saragat per mantenere in vita, malgrado tutto, la formula stessa si è risolto nella singolare e non più ripetuta prassi degli *incarichi condizionati* mediante i quali l'incarico di formare il nuovo Governo non veniva, come d'uso, conferito tout-court, ma veniva conferito ufficialmente per formare un governo nell'ambito dei partiti di centro-sinistra o per costituire, più specificamente ancora, un organico quadripartito di centrosinistra, come si legge nei comunicati relativi agli incarichi conferiti all'On. Rumor del 13 luglio 1969 e 12 febbraio 1970; all'onorevole Andreotti l'11 luglio 1970; all'onorevole Colombo il 25 luglio dello stesso anno.

Che significato avevano queste formule? Si è molto discusso ma, senza offesa, io vorrei dire che, anche in questo caso, se le parole avevano un senso, il senso poteva essere solo questo: che l'incarico veniva dato a condizione che se ne facesse uso per formare un governo di quel

tipo, senza di che, a stretto rigore, il Presidente del Consiglio incaricato avrebbe dovuto rinunciare all'incarico.

In dottrina, generalmente, sia allora sia dopo, anche se non senza importanti eccezioni, si è protestato contro questa ingerenza (che è parsa eccessiva) del Presidente della Repubblica nella soluzione della crisi: perché (si è detto) l'incaricato non è, come già ricordavo, un fiduciario del Presidente della Repubblica, non è un informatore né una *longa manus* del Presidente ma è un soggetto che, sotto la sua responsabilità, deve formare quel qualsivoglia governo che sia in grado di ottenere la fiducia delle Camere. Sicché, se il Presidente pone condizioni al momento dell'incarico, egli, in realtà, non facilita l'opera dell'incaricato ma la complica, almeno potenzialmente.

Ed in effetti, queste critiche dottrinali e politiche hanno lasciato il loro segno, perché, sotto la presidenza Leone e poi ancora sotto la presidenza Pertini, non si sono più avuti casi di incarichi condizionati. Almeno formalmente l'incarico che in Italia viene attribuito dal 1971 in poi è un incarico libero, quindi un incarico riferito a qualsiasi formula mediante la quale l'incaricato riesca ad ottenere la fiducia del Parlamento.

Certo è, però, che lo stesso Leone e più ancora Pertini si sono, nei riguardi dei problemi della formazione del Governo, ritrovati, per ovvie ragioni, tanto più liberi quanto più critica risultava la situazione politica di fronte alla quale essi venivano a porsi. Quanto più problematica, quindi, era la soluzione della crisi stessa.

Del resto, lo stesso Einaudi ha dato dimostrazione di ciò: fino a quando di fronte ad Einaudi vi era De Gasperi, leader inattaccabile della maggioranza di governo della DC, nessuna crisi di governo poteva essere risolta se non conferendo l'incarico di formare il nuovo governo allo stesso De Gasperi. Dopo le elezioni del 1953, viceversa, si è avuto il caso del governo «amico» presieduto da Pella. E la parola «amico» (mi corregga l'on. Rumor se mi sbaglio) aveva in quel caso un singolare significato svalutativo.

La posizione del Presidente della Repubblica, poi, e con questo concludo questa prima parte del discorso, è particolarmente problematica quanto più è difficile la situazione politica, anche nel senso che il Presidente della Repubblica, di fronte a crisi che generalmente sono extraparlamentari, pseudoparlamentari o parlamentari soltanto in senso informale, può, prima ancora di decidere chi incaricare di formare il nuovo governo, optare se sia il caso di formare un nuovo governo o invece di mantenere in carica il governo che c'è: quindi sforzarsi di parlamentarizzare la crisi. Tutte cose completamente impreviste dalla Costituzione, per il fatto stesso che la Costituzione non ragiona delle crisi extraparlamentari. Aggiungo, però, per completezza, che i nume-



rosissimi tentativi effettuati da vari Presidenti della Repubblica in questa direzione hanno fin dagli inizi dimostrato i loro limiti. Quando Gronchi, che fu il primo a cercare di parlamentarizzare la crisi di governo, invitò, o più probabilmente ordinò a Fanfani, Presidente del Consiglio dimissionario, di ripresentarsi alle Camere per cercare di accertarsi se vi fosse ancora o no la fiducia da parte della maggioranza, Fanfani si rifiutò di ripresentarsi: e Gronchi non ebbe la forza, per evidenti ragioni, di costringere materialmente Fanfani a fare ciò che gli aveva ordinato.

Lo stesso Pertini, che pure della parlamentarizzazione delle crisi di governo ha fatto una vera e propria filosofia mediante tutta una serie di dichiarazioni pubbliche, in realtà mi sembra che non sia compiutamente riuscito nel suo scopo, perché sotto la stessa presidenza Pertini vi sono stati anzitutto vari casi di governi dimissionari che non sono stati rinviati alle Camere e le cui dimissioni sono state accettate immediatamente, e poi perché vi sono stati casi, numerosi e forse ancor più interessanti, di «pseudo-parlamentarizzazione» delle crisi, nel senso che il Governo dimissionario si è bensì presentato, su invito del Presidente della Repubblica alle Camere, ma non per farsi votare la fiducia o la sfiducia, ma soltanto per sostenere un breve dibattito, al termine del quale poi venivano ripresentate le dimissioni. Ricordo il caso del quinto governo Moro, il caso del quarto governo Andreotti, del governo Cossiga, del secondo governo Spadolini, dell'ultimo (per ora) governo Fanfani.

Sull'altro versante del raccordo Governo-Parlamento, è di grande interesse ricordare come si sia sviluppata la prassi nel periodo repubblicano in ordine al potere presidenziale di scioglimento. Ricordo molto in sintesi: l'unica tesi, che a questo riguardo è completamente caduta in dottrina, è quella che si tratti di un potere governativo. Però la dottrina costituzionalistica rimane estremamente divisa tra coloro che affermano trattarsi di un potere esclusivamente presidenziale (Guarino) e coloro che affermano invece trattarsi di una sorta di potere duumvirale, cioè di un potere che il Presidente della Repubblica non potrebbe esercitare se non d'accordo con il Presidente del Consiglio dei Ministri (Mortati).

Ancora (e questo è più grave) in dottrina si continua stranamente a discutere delle ragioni dello scioglimento. E mentre vi sono vari costituzionalisti i quali ritengono che lo scioglimento possa ormai essere effettuato in Italia solo per ragioni *funzionali*, cioè quando in seno al Parlamento non sia possibile formare una maggioranza, continua ad esservi una corrente di pensiero, a mio avviso molto pericolosa, la quale invece afferma che sarebbero possibili gli scioglimenti *punitivi*, gli scioglimenti sanzionatori, gli scioglimenti effettuati cioè ad arbitrio

del Capo dello Stato contro la maggioranza perché ritenuta non consona alle opinioni prevalenti in seno al corpo elettorale: corpo elettorale del quale, dunque, il Presidente della Repubblica verrebbe a porsi, a questa stregua, come interprete ultimo, in base a valutazioni estremamente soggettive.

In verità (e questo mi consola molto) credo che la prassi del periodo repubblicano non dia nessun sostegno a questo secondo tipo di opinione, ma si collochi invece tutta sul primo fronte: cioè sul fronte delle ragioni *funzionali*.

Si sono avuti in Italia sei scioglimenti meritevoli di essere presi, a questo riguardo, in considerazione (a prescindere da quello piuttosto tecnico che politico del 1963): cioè lo scioglimento del Senato nel 1953 e nel '58: lo scioglimento di entrambe le Camere del 1972, nel '76, nel '79 e nell'83.

Il caso più difficile da ricostruire, e che ha dato maggiori preoccupazioni ai costituzionalisti ma nessuna preoccupazione agli storici (c'è una singolare sfasatura tra dibattito costituzionalistico e dibattito storico-politico su questo punto), è rappresentato dallo scioglimento del 1953, in ordine al quale circolano tuttora versioni che a me sembrano quasi romanzate. Autori pur insigni, come Guarino o come Cheli, affermano infatti, proprio a questo proposito, l'idea dello scioglimento sanzionatorio. Cioè sostengono che Einaudi avrebbe sciolto il Senato, in buona sostanza, per punire la maggioranza di governo per aver approvato la cosiddetta «legge truffa», la legge elettorale per la Camera che venne messa alla prova ma poi non scattò nelle elezioni del 1953.

I dati di cui disponiamo non sono moltissimi: però mi sembra che quelli che circolano, ricavabili soprattutto dai giornali (in quantoché di molto altro non si dispone), stanno piuttosto a dimostrare che anche quello scioglimento fu disposto nell'interesse della maggioranza o comunque con il consenso della Democrazia Cristiana (che era allora il partito di maggioranza in senso assoluto) e con il sicuro consenso del Presidente del Consiglio in carica De Gasperi.

Se mai, erano i partiti laici – in quel momento – che dimostravano di avere qualche preoccupazione nei confronti dell'ipotesi di scioglimento. Quindi, l'unico dato che milita a favore della tesi di Guarino e di Cheli è il dato formale, ricavabile dalla lettura del decreto di scioglimento, nel quale vi è menzione della controfirma di De Gasperi ma non vi è menzione della «proposta» di De Gasperi. Questo a me non sembra però un dato risolutivo: il fatto che, da allora in poi, i Presidenti del Consiglio dei ministri non abbiano mai fatto figurare la loro proposta, neanche ufficiosamente, per rispetto verso il Presidente della Repubblica, non significa minimamente che non ci sia stata già in quell'ipotesi e poi, molto più sicuramente, in tutte le ipotesi successive, un

accordo tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio nell'esercizio di questo potere, così fondamentale per le sorti politiche del nostro Paese.

Accordo ci fu sicuramente nel 1958, almeno per quello che a me consta, anche se qualche autore – per la stessa ipotesi – ha parlato di «una temeraria operazione gronchiana». Temeraria forse sì, ma nell'unico senso che nel '58 (come del resto nel '53) si fece violenza alla Carta Costituzionale, la quale prevedeva che il Senato dovesse durare sei anni e non cinque; mentre in questo caso venne fatto durare cinque anni, così anticipando di fatto la riforma costituzionale che poi nel 1963 equiparò la durata delle due Camere.

Ciò non toglie che nel 1958, sebbene nella stessa maggioranza (come risulta dagli atti parlamentari) vi fossero dissensi su questo punto, il Governo – nel suo complesso – non sembri essere stato in dissenso, e che il Presidente del Consiglio in carica non abbia appoggiato la tesi del suo Governo.

Per gli scioglimenti successivi il discorso è ancora più facile: dal 1972 in poi sono sempre state sciolte entrambe le Camere, e non più soltanto il Senato: e questo proprio perché le legislature potessero continuare a terminare contemporaneamente, come si era voluto con la riforma del 1963. Però in tutti i casi (e mi pare di poterlo dire con certezza) si è trattato di scioglimenti necessitati, nel senso che il Presidente della Repubblica, lungi dal prendere ad arbitrio l'iniziativa, non poteva fare diversamente, in quelle situazioni, se non sciogliere le Camere, perché la maggioranza di governo si era dissolta.

Lo stesso scioglimento del 1983, l'ultimo, effettuato da Pertini, e di cui pure parecchio si è discusso, mi sembra che non formi eccezione alla regola. Sappiamo infatti che in quella occasione la maggioranza delle forze politiche era contraria allo scioglimento; favorevoli allo scioglimento erano dichiaratamente soltanto i socialisti e i repubblicani. Ma non per questo, io credo, possiamo fare il processo alle intenzioni di Pertini: anche se qualcuno ha cercato di farlo, sostenendo che risultava strano il comportamento del Presidente il quale, fino a poco tempo prima, si era dichiarato decisamente contrario ad ogni possibile ipotesi di scioglimento, e poi a quel punto si era rassegnato allo scioglimento stesso.

Io mi limiterei a dire che ciò che interessa i costituzionalisti non sono le intenzioni, non sono i fori interni: anche perché il foro interno di un Presidente della Repubblica non è conoscibile. Quelli che interessano sono i comportamenti. Ora, il comportamento di Pertini mi sembra sia stato, anche in quella occasione, costituzionalmente corretto perché egli non solo verificò di persona quanto già risultava (e cioè che la maggioranza si era già dissolta) ma lo fece constatare, mediante

apposita missione esplorativa, da parte del Presidente del Senato Morlino. Il che allora sta a confermare che non è vero che ci possano essere, da parte del Presidente della Repubblica, scioglimenti disposti *contro* la maggioranza di governo. Non è vero che il Presidente della Repubblica possa formare governi di combattimento, secondo i precedenti della terza Repubblica francese, al solo scopo di sciogliere le Camere pur quando le Camere sarebbero in grado di funzionare. Soltanto ragioni funzionali, e questo mi preme molto sottolinearlo, possono legittimare l'esercizio di un potere così grave.

I problemi che residuano, a questo punto, in ordine allo stesso scioglimento, ci sono ma sono relativamente secondari.

Mi limito a ricordarne uno: quando Leone, nel 1972, sciolse entrambe le Camere, non vi era dubbio sulla necessità di scioglierle: però sorse un grave dibattito sul se il Presidente della Repubblica dovesse effettuare lo scioglimento (e quindi consentire lo svolgimento delle elezioni politiche successive) mantenendo però in carica il governo precedente, presieduto da Colombo, se non vado errato, oppure avvalendosi di un nuovo governo, come egli fece, e fu il governo Andreotti.

Fu quella la prima occasione in cui Leone subì dure critiche, in sede politica e in sede giornalistica. Per parte mia non credo che queste critiche fossero completamente giustificate, perché non mi pare che sia possibile, in situazioni così difficilmente regolabili a priori, escogitare delle regole che valgano per tutte le situazioni. Non si può dire, in diritto costituzionale, che sia necessario che le elezioni siano condotte dal governo *uscente* o sia necessario che subentri un governo *diverso*. Occorre fare delle delicate valutazioni politiche (ed è qui che riemerge allora la fluidità del nostro sistema) per quel che attiene ai rapporti fra Presidente della Repubblica ed Esecutivo.

Pochissime parole sugli altri due aspetti cui volevo dedicare la mia attenzione. Il primo è quello concernente il controllo che il Presidente della Repubblica esercita sugli atti parlamentari e sugli atti governativi. Controllo sugli atti parlamentari perché, come voi ben sapete, il Presidente della Repubblica può rifiutarsi di promulgare una legge, rinviandola alle Camere con messaggio motivato. Controllo sugli atti governativi perché il Presidente può rifiutarsi (e la prassi lo ha dimostrato in più di un'occasione) di firmare decreti-legge, decreti delegati, regolamenti o provvedimenti del Governo. In dottrina si dice addirittura che il Presidente può esercitare questo potere per qualsiasi ragione, non soltanto di legittimità, ma anche di merito politico. Io dubito di questo, ma non starò ad insistere su questo punto. In dottrina vi è chi, esasperando ulteriormente i termini del discorso, afferma che questo controllo presidenziale sugli atti governativi e parlamentari sarebbe addirittura non un *potere* ma un *potere-dovere*. Che, cioè, il Presidente

della Repubblica *dovrebbe* negare la firma agli atti governativi, *dovrebbe* rinviare le leggi alle Camere, ogniqualvolta ritenga che esse siano in contrasto con la Costituzione.

Anche qui l'esame della prassi ci aiuta a capire che cosa ci sia di vero in queste tesi dottrinali. E se noi guardiamo alla prassi possiamo fare delle osservazioni di notevole interesse.

Il Presidente della Repubblica non ha mai fatto valere in questa sede l'intera Costituzione. La norma costituzionale che il più delle volte è stata fatta valere è quella dell'art. 81, 4° comma, per cui ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte. Rari sono gli esempi di controlli presidenziali esercitati per questioni diverse da questa. Uno dei pochi esempi importanti è quello del rinvio della legge di riforma del Consiglio Superiore della Magistratura, effettuato da Leone nel 1975.

Inoltre, la prassi dimostra che non vi sono stati finora casi di rinvio di merito puro, cioè di rinvio per ragioni puramente politiche. Sempre, in modo esplicito od implicito, il Presidente della Repubblica ha fatto riferimento – in modo preminente se non esclusivo – a ragioni di carattere costituzionale.

È vero tuttavia che la stessa Costituzione non solo non è stata fatta valere per intero perché per lo più il riferimento è caduto sull'art. 81 già citato, ma il controllo è stato esercitato in maniera e con ritmi estremamente vari da parte dei vari Presidenti.

Per esempio, Segni durante la sua breve presidenza ha rinviato addirittura otto volte leggi al Parlamento. Saragat invece non ha effettuato nessun rinvio nel corso dell'intero settennato. Che cosa dimostra questo? Dimostra che parlare di un potere-dovere, a proposito del controllo presidenziale sulla legittimità delle leggi o degli atti governativi, è un assurdo, e comunque è contraddetto in modo patente dalle realtà. I nostri Presidenti della Repubblica dimostrano di non ritenere di essere rivestiti di un *dovere* a questo proposito, ma di avere una *facoltà* di esercizio del potere di controllo. Facoltà che essi evidentemente esercitano non come garanti giurisdizionali della Costituzione, alla maniera di una Corte Costituzionale che effettivamente non può non far valere l'intera Costituzione, ma come garanti politici del sistema.

Il Presidente della Repubblica, cioè, rinvia una legge o rifiuta la propria firma ad un atto governativo quando ritiene che il fare il contrario potrebbe in qualche modo compromettere l'intero sistema costituzionale, l'ordinamento della Repubblica. Ecco allora il perché, per esempio, del così frequente richiamo dell'art. 81, 4° comma, della Costituzione.

Facoltà, dunque, non potere-dovere: e facoltà che si esercita per

ragioni politiche, piuttosto che per ragioni giuridicamente determinabili.

Allora voi vedete come, paradossalmente, la fluidità della figura del Presidente della Repubblica riemerge con particolare evidenza proprio laddove i contorni sembrerebbero più fermi, cioè in ordine all'esercizio del potere di controllo sulla stessa legittimità delle leggi e dei provvedimenti governativi.

Due parole ancora sul Consiglio Superiore della Magistratura e sul Consiglio Supremo di Difesa.

In data non sospetta, cioè prima che scoppiassero le recenti polemiche sui rapporti tra Presidente della Repubblica e C.S.M., io scrivo (e continuo a pensare e a ritenere) che la posizione del Presidente della Repubblica sia, sotto questi aspetti, particolarmente problematica: questi sono infatti gli unici casi in cui il Presidente della Repubblica non si presenta come organo individuale, ma come Presidente di un Collegio, il che mai accade nelle altre ipotesi. In tutte le altre ipotesi il Presidente della Repubblica è un *esterno*: controlla, assume poteri di iniziativa, ma dal di fuori e da solo. Qui, invece, entra in un Collegio: vi entra per valide ragioni, vi entra – si dice – per tutelare l'indipendenza della Magistratura perché non potrebbe in sua vece starci il Ministro di Grazia e Giustizia; vi entra perché è il comandante delle Forze Armate, nel caso del Consiglio Supremo di Difesa. Io non metto assolutamente in dubbio la validità di queste ragioni di fondo. Devo però riscontrare che, quando il Presidente della Repubblica entra a far parte di questi Collegi, si verificano delle curiose alterazioni della logica normale del sistema, ed avviene che lo stesso Presidente è costretto a muoversi sulla base di logiche peculiari e settoriali, piuttosto che generali.

Indico solo tre dati a sostegno delle mie affermazioni:

Primo dato: gli atti del Presidente della Repubblica specificamente relativi al Consiglio Superiore della Magistratura e al Consiglio Supremo di Difesa sono esenti da controfirma ministeriale: il che si potrà forse spiegare agevolmente per il Consiglio Superiore della Magistratura, data l'indipendenza della magistratura dal potere esecutivo, ma assai meno bene si spiega per il Consiglio Supremo di Difesa il quale, come credo voi sappiate, è composto – oltre che da un certo numero di militari di alto grado – anche da ministri della Repubblica.

Seconda peculiarità: il Presidente, in questi casi, vota, può votare, accanto agli altri componenti del Collegio, e quindi può finire in minoranza, anche se non risulta che ciò sia finora mai successo. Quindi può decidere con il suo voto: si dice che il compianto Vittorio Bachelet sia stato eletto con il voto decisivo del Presidente Leone e, anche se nessuno può dirlo con certezza, sembra che ciò sia successo anche nel

caso della elezione dell'attuale vice-presidente on. Galloni. Di qui una serie di ripercussioni (anche in sede giornalistica) delle quali credo abbiate avuto notizia.

Terzo punto, ed è questo il punto più delicato: il Presidente della Repubblica, quando presiede il Consiglio Superiore della Magistratura o il Consiglio Supremo di Difesa, non cessa per questo di essere il Presidente. Ed ecco che allora, nell'ambito della sua stessa persona, nella sua stessa figura, si verificano sdoppiamenti e contraddizioni interne: perché come Presidente della Repubblica egli è portato ad esercitare, per esempio, una funzione di controllo sull'operato del C.S.M., il che mal si concilia col fatto che egli, come Presidente del C.S.M., sta all'interno del Consiglio ed è quindi un *primus inter pares* assieme agli altri componenti del Consiglio stesso.

Non sto ad insistere e, come voi capite, non intendo affatto alimentare una polemica che, per fortuna, sembra essersi sopita nel caso del Consiglio Superiore della Magistratura.

Quel che a me preme è mettere in rilievo come, tra le tante posizioni presidenziali che sono tuttora malamente definite e problematiche, figurano anche, e forse soprattutto, queste due che attengono alla presidenza dei due Consigli testé nominati.

Potrei aggiungere molte altre considerazioni. Potrei parlare del cosiddetto *potere di esternazione*; potrei ricordare il problema delle nomine dei senatori a vita, che è improvvisamente riesplso sotto la presidenza Pertini quando pareva ormai definitivamente risolto.

Ma quanto ho già detto mi pare fornisca adeguata dimostrazione dell'assunto che il ruolo del Presidente della Repubblica non è facilmente afferrabile. Lo stesso Presidente Cossiga ogni tanto lo dice come battuta: «Io non so chi sono», cioè non so che cosa precisamente mi spetti nelle singole ipotesi, nell'ambito del sistema.

Non a caso, se noi riflettiamo a come i vari Presidenti della Repubblica in Italia hanno rispettivamente concepito i loro ruoli, facilmente constatiamo che ognuno di essi ha dato delle versioni diverse, come tanti direttori d'orchestra che interpretano in modi profondamente diversi la medesima partitura. Vi è chi ne fa fatto scandalo: Enrico Mattei, per esempio, sulle colonne de «Il Tempo». Io non credo che ciò sia affatto scandaloso: si tratta al contrario della conseguenza diretta, necessaria, della fluidità della figura del Presidente, della grande molteplicità dei poteri presidenziali, della impossibilità di esercitarli tutti appieno. Perché, fate il caso, se un Presidente della Repubblica andasse sempre a presiedere il Consiglio Superiore della Magistratura, ben poco tempo gli resterebbe per esercitare le altre sue alte funzioni. Se un Presidente della Repubblica esercitasse effettivamente il potere di controllo su *tutte* le leggi, su *tutti* i provvedimenti governativi, sa-

rebbe ancora più oberato della già tanto oberata Corte Costituzionale. Questo è il motivo per cui ogni Presidente, secondo le sue inclinazioni, secondo il momento politico, secondo le sue capacità, sceglie il proprio stile, imprime il marchio del proprio stile alla propria presidenza.

Così è accaduto che Einaudi abbia scoperto le potenzialità dell'iniziativa presidenziale, quasi ignorata dalla Assemblea costituente; che Gronchi abbia espresso il meglio della sua tanto discussa presidenza nello sforzo di attuare la Costituzione (si pensi soprattutto a ciò che Gronchi ha fatto perché entrasse in funzione la Corte Costituzionale); che Segni abbia esercitato un controllo puntiglioso, forse fin troppo, nei rapporti col Governo, ma senza mai «esternare» (come oggi si dice); che Saragat sia stato attentissimo, in certi momenti politici della sua presidenza, alla politica estera, all'atlantismo, alla politica interna, allo sforzo di tenere in vita la formula del centro-sinistra anche quando essa andava ormai esaurendosi; che Leone abbia dimostrato, e bisogna dirlo, grande correttezza nell'esercizio delle funzioni presidenziali, anche se tutto ciò è stato offuscato dalle note vicende private e anche se, per la presidenza Leone, si è constatato per la prima volta che il rappresentante dell'unità nazionale ha bisogno di un minimo grado di consenso da parte dell'opinione pubblica, senza di che il Presidente della Repubblica è costretto ad andarsene.

Pertini, a sua volta, ha rivalutato in modo personalissimo, fin troppo esorbitante (dando luogo anche a censure sul piano politico e sul piano giuridico) la figura del Presidente della Repubblica ma senza, io credo, falsare mai il compito fondamentale di garanzia dell'ordinamento della Repubblica che, anzi, egli ha valorizzato a pieno. In quanto al Presidente Cossiga, per quel poco che per ora se ne può dire, appare dalle sue stesse dichiarazioni che egli è incline a valorizzare tutto ciò che la Costituzione affida al Presidente della Repubblica, anche laddove i suoi predecessori avevano lasciato nell'ombra certi poteri presidenziali.

Ogni Presidente della Repubblica sceglie, dunque, il suo ruolo e ognuno ne risponde; ognuno ne risponde *malgrado* l'art. 90 della Costituzione (che parla di irresponsabilità – come regola – da parte del Presidente della Repubblica nell'esercizio delle sue funzioni) e *malgrado* l'art. 279 del Codice Penale per cui chiunque, pubblicamente, fa risalire al Presidente della Repubblica il biasimo e la responsabilità degli atti del Governo, è punito! E questo – scusate tanto – è un assurdo: non è vero che non si possa far risalire al Presidente della Repubblica la responsabilità dei suoi atti, purché si tratti di atti effettivamente voluti dal Presidente, di iniziativa presidenziale.

È proprio la rottura degli schemi costituzionali della quale vi ho parlato che determina una nuova forma di responsabilità (ormai paci-



ficamente ammessa in dottrina) nei confronti dello stesso Capo dello Stato: la responsabilità cosiddetta «diffusa» o «di opinione», per cui, almeno nei confronti dell'opinione pubblica, anche il Presidente della Repubblica risponde dei suoi atti.

E non è uno scherzo, perché – anziché rappresentanti dell'unità nazionale – si rischia di diventare, a questo modo, schiavi dell'opinione pubblica, sia pure qualificata.

Ma questo, direi conclusivamente, è il rischio che corrono inevitabilmente tutti gli uomini politici: e il Presidente della Repubblica è pur sempre tale, anche se la sua non ha da essere, o non dovrebbe essere, una politica di parte.

LIVIO PALADIN