

4 FEBBRAIO 2015

L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica

di Marilisa D'Amico
Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università statale di Milano



L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica*

di Marilisa D'Amico

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università statale di Milano

1. Per ragionare sul futuro e sulle caratteristiche che potrebbe presentare il settennato presidenziale di Sergio Mattarella occorre partire da alcune osservazioni sul quadro politico che ha portato alla sua elezione e sull'attenzione che il Capo dello stato, nel momento dell'insediamento, ha dedicato alle forze politiche che, almeno ufficialmente, non hanno contribuito alla sua investitura.

Anche in questo caso, l'elezione del Capo dello Stato, pur arrivando relativamente in fretta, cioè al primo scrutinio a maggioranza assoluta, ha costituito "il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche", secondo la nota definizione di L. Elia¹. Ciò perché il Presidente del Consiglio Renzi ha posto in essere, al fine di arrivare ad una pronta chiusura delle votazioni, qualcosa di simile alle consultazioni che per consuetudine costituzionale il Capo dello Stato svolge in vista della nomina del Governo, incontrandosi con le delegazioni di tutti i partiti presenti in Parlamento e disposti a partecipare a tale attività.

Il raggiungimento, al quarto scrutinio, di un numero di voti più vicino ai due terzi che alla maggioranza assoluta ha senz'altro conferito un'ampia legittimazione al nuovo Capo dello Stato.

Occorre precisare che in realtà la compagine politica che votò a favore dell'immediato predecessore del Presidente Mattarella, ovvero la maggioranza che conferì al Presidente Napolitano il suo secondo mandato, fu sensibilmente superiore² e che anche i Presidenti Ciampi, Scalfaro, Cossiga e Pertini ebbero più voti.

* Contributo richiesto dalla Direzione.

¹ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, 1970, par. 10.

² La maggioranza era stata, nel 2013, di 738 voti su 997 presenti e votanti. Il Presidente Napolitano ha conseguito, nel 2006, 543 voti su 1000 presenti (di cui 990 votanti e dieci astenuti). Il presidente Mattarella è stato invece eletto con 665 voti su 995 presenti e votanti.



La più incisiva differenza tra la seconda elezione del Presidente Napolitano e quella del Presidente Mattarella pare risiedere nel ruolo giocato, pur in presenza di alcuni “franchi tiratori”, discostatisi dalla linea ufficiale del partito, da Forza Italia e dalla Lega Nord, che avevano votato a favore del Presidente Napolitano e non hanno votato invece per il Presidente Mattarella.

In questo contesto, preme sottolineare che il Presidente Mattarella ha immediatamente manifestato un atteggiamento diretto al coinvolgimento di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, prevedendo, alla cerimonia di insediamento al Quirinale, la presenza di leader e segretari dei partiti politici, quand’anche non titolari di una carica istituzionale. Hanno così partecipato per Forza Italia Silvio Berlusconi e per il Movimento Cinque Stelle una delegazione di rappresentanti.

La ricerca di un dialogo il più ampio possibile è nettamente emersa, poi, nel discorso pronunciato dopo il giuramento dinanzi al Parlamento in seduta comune, in cui il Capo dello Stato ha mostrato una particolare apertura nei confronti degli “elementi di novità e cambiamento” che connotano l’attuale composizione di Camera e Senato, mettendo in luce, sia pure non esplicitamente, l’importanza del contributo proveniente dal Movimento Cinque Stelle.

Da questo punto di vista, peraltro, può riscontrarsi, sia pure solo in parte, una linea di continuità col discorso tenuto in seguito al suo secondo giuramento dal Presidente Napolitano, che infatti manifestò espressamente apprezzamento nei confronti della scelta, da parte del Movimento Cinque Stelle, di impegnarsi all’interno di Camera e Senato, e richiamò l’attenzione del Movimento stesso sull’importanza del Parlamento, quale sede fondamentale della dialettica democratica e delle decisioni politiche.

Non si tratta certo del primo caso in cui il Capo dello Stato neo eletto cerca di estendere la sua base di legittimazione politica, dando prova di voler esercitare il suo mandato in una posizione *realmente super partes*. Per fare un esempio vicino nel tempo, anche il Presidente Napolitano, dopo l’elezione del 2006, ha dato ampio spazio, nei primi anni di presidenza, ad interventi e discorsi volti dimostrare la propria equidistanza da tutte le forze politiche, e specialmente a dimostrare il dovuto distacco dal suo precedente passato di membro partito comunista³.

In questo quadro, comunque, l’attenzione dedicata dal Capo dello Stato Mattarella al Movimento Cinque Stelle risulta significativa, non solo perchè manifestazione della presa in carico del

³ Cfr. ad esempio le osservazioni di R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, pag. 11, in merito al discorso dedicato dal Capo dello Stato nel 2007 al giorno del ricordo in memoria delle vittime delle foibe.



compito di tutore ed arbitro, garante di tutti, quanto piuttosto perchè improntata *all'inclusione* di tutte le forze politiche presenti in Parlamento tra gli attori politici e gli interlocutori del Quirinale. Anche in questa chiave, pare si debba valorizzare il passaggio del discorso tenuto a margine del giuramento in cui il Presidente si è definito un “arbitro” ed ha affermato il proprio dovere di imparzialità, richiedendo però allo stesso tempo ai “giocatori” di aiutarlo in questo compito “con la loro correttezza”.

Si tratta di un'importante asserzione del Presidente Mattarella, che si attaglia all'interpretazione del ruolo di Capo dello Stato inteso come garante, in quanto tale *super partes*, del buon funzionamento delle istituzioni costituzionali⁴.

2. Alcune osservazioni possono farsi anche riguardo alle scelte di contenuto emerse nel messaggio pronunciato in occasione del giuramento.

In primo luogo, è necessario mettere in rilievo l'attenzione dedicata alla riforma costituzionale: *“Senza entrare nel merito delle singole soluzioni, che competono al Parlamento, nella sua sovranità, desidero esprimere l'auspicio che questo percorso sia portato a compimento con l'obiettivo di rendere più adeguata la nostra democrazia. Riformare la Costituzione per rafforzare il processo democratico”*.

Il peso dell'eredità lasciata al Presidente Mattarella dal suo predecessore, che ha assunto un ruolo propulsore assai marcato affinché il Parlamento faccia fronte all'esigenza di riforme in materia economica ed istituzionale, è più che evidente; e già sembra di poter dire tale eredità essa è stata, almeno in minima parte, raccolta.

Si ricordi solamente, per fare un esempio, che il Presidente Napolitano, al termine del suo primo mandato, e nel momento forse più delicato del suo periodo di permanenza al Quirinale, per porre rimedio *all'impasse* politica che gli impediva di nominare un nuovo governo dopo le elezioni del 2013 e lo vedeva allo stesso tempo privato del potere di scioglimento anticipato delle Camere, ha deciso, con un atto senza precedenti, di contribuire allo sblocco della situazione nominando due gruppi di lavoro col compito di elaborare linee programmatiche per le riforme istituzionali ed in materia economico/sociale ed europea⁵. Per sottolineare l'importanza della riforma, inoltre, il Presidente Napolitano si è però spinto ancora più avanti, poco prima delle dimissioni durante il secondo mandato, nell'*Intervento del Presidente Napolitano alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, del 16 dicembre 2014. Infatti, in tale occasione, ha definito la riforma volta al superamento del bicameralismo un

⁴ Cfr. L. Paladin, *Il Presidente della Repubblica*, XXXV, 1986, par. 10.

⁵ Cfr. il comunicato del 30 marzo 2013 in www.quirinale.it.



“imperativo del momento”, un “dovere di onestà politica e di serietà istituzionale” e ne ha sottolineato le ricadute “sul funzionamento del nostro sistema-Paese e sulla forza di attrazione dell'Italia come luogo di investimenti e di proficue iniziative”.

L'eredità del Presidente Napolitano, raccolta dal Presidente Mattarella, va oltre il generale problema del bicameralismo, e comprende più specificamente le “storture” del procedimento legislativo. Sempre nel messaggio al Parlamento in seduta comune, pronunciato dopo il giuramento, infatti, è stata giustamente rimarcata “la necessità di superare la logica della deroga costante alle forme ordinarie del processo legislativo, bilanciando l'esigenza di governo con il rispetto delle garanzie procedurali di una corretta dialettica parlamentare”, in un'ottica già fatta propria, ancora prima che dal Presidente Napolitano, dal Presidente Ciampi (solo per fare degli esempi, si v. il rinvio sulla legge di riforma dell'ordinamento giudiziario⁶; per il Presidente Napolitano, cfr. il Discorso del Presidente Napolitano all'incontro con le Alte Magistrature della Repubblica del 21.12.2009)⁷.

A questo proposito, pare possibile supporre che la Presidenza Mattarella sarà guidata da una sensibilità particolare, acquisita nei quattro anni di permanenza alla Corte costituzionale, durante i quali, per di più, il collegio dei giudici costituzionali (di cui il neo eletto Capo dello Stato faceva parte) ha adottato importanti pronunce volte a contenere da diversi punti di vista gli abusi compiuti da Governo e Parlamento nel ricorso al decreto legge ed alla legge di conversione (mi riferisco in particolare alle sentt. nn. 32 del 2014, 220 del 2013, 22 del 2012), così come nel ricorso alla delega legislativa (sentt. nn. 5 del 2014 e. 272 del 2012).

Non vorrei con questo affermare che, in ossequio al ruolo di giudice costituzionale precedentemente ricoperto, il Presidente Mattarella avvicinerà il proprio ruolo nell'esercizio dei suoi poteri più tipicamente ascritti alla funzione presidenziale di controllo, cioè la promulgazione e l'emanazione, al sindacato di costituzionalità compiuto dalla Corte.

Anzi, da questo punto di vista è ipotizzabile (e sperabile), piuttosto, proprio per la conoscenza “diretta” del ruolo e dei compiti del giudice costituzionale, una maggiore attenzione del nuovo Capo dello Stato, rispetto al passato, a tenere distinte le due modalità di svolgimento della funzione di garanzia della Costituzione, anche per evitare le conseguenze problematiche di esternazioni o atti informali adottati dal Quirinale a margine alla promulgazione e all'emanazione che risultino poi a rischio di essere smentiti dalla Corte costituzionale (come verificatosi, nel caso

⁶ Messaggio del 16 dicembre 2004.

⁷ Non è possibile in questa sede dilungarsi maggiormente sul tema; al riguardo si v., volendo, I. Pellizzone, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2001, pag. 165 ss.



più noto, con la vicenda del Lodo Alfano, dichiarato incostituzionale con la sent. n. 262 del 2009).

Nel supporre una particolare sensibilità del Presidente Mattarella dinanzi alla violazione dei limiti al ricorso da parte di Governo e Parlamento degli atti aventi forza di legge, si auspica piuttosto una valorizzazione del potere formale di rinvio, che invece il Presidente Napolitano ha usato una sola volta, e il venir meno dell'esercizio del principio di leale collaborazione prima che l'atto legislativo si sia formato, al fine di eliminare vizi di costituzionalità nel suo contenuto, che può dare vita ad una indebita compartecipazione del Capo dello Stato nella funzione legislativa. Infatti, grazie al potere discrezionale dell'art. 74 Cost., facendo riferimento al "merito costituzionale", il Capo dello Stato potrebbe ergersi a tutore, nei casi in cui lo ritenga possibile e proficuo secondo le sue valutazioni di opportunità, del buon funzionamento della Costituzione, estendendo il proprio vaglio al rispetto del sistema costituzionale delle fonti del diritto o al corretto utilizzo delle tecniche normative, e tenendo allo stesso il proprio ruolo più chiaramente distinto da quello della Corte costituzionale. Certamente, molto dipenderà anche dai rapporti esistenti tra Governo e Parlamento, che, se connotati da una eccessiva debolezza e inerzia, hanno indotto e probabilmente potrebbero indurre anche in futuro il Capo dello Stato ad intervenire con funzioni di stimolo nell'esercizio della funzione legislativa, anziché di freno, con un'attività di *moral suasion* alquanto delicata e, come si diceva, rischiosa.

3. Le riflessioni appena svolte portano ad interrogarsi sulla continuità o discontinuità nell'uso di certi poteri informalmente acquisiti dal Capo dello Stato, durante le Presidenze Ciampi e Napolitano, specialmente attraverso l'uso del potere di esternazione, cioè mediante discorsi ed interventi, nonché mediante la pubblicazione di comunicati e note sul sito del Quirinale, e sulla parallela "contrazione" del ricorso ai suoi poteri formali di controllo.

Da questo punto di vista, l'eredità di Napolitano, specialmente, è certamente ricca e significativa⁸. L'incremento dell'esposizione mediatica del Capo dello Stato pare infatti rappresentare, per i motivi che si diranno, l'ultimo prosieguo di quell'*enlargment of functions* di cui parlava L. Elia⁹.

Si tratta di uno spunto che può essere analizzato tenendo conto del contesto politico in cui il Presidente della Repubblica si muoverà e della sua personalità; anche per questo, è difficile fare previsioni. Infatti, il ricorso al potere di esternazione tendenzialmente accompagna l'esercizio di

⁸ La Presidenza Napolitano è stata definita "presidenza degli annunci" da R. Bin, op. cit., par. 3.

⁹ L. Elia, op. cit., par. 10



quei poteri di stimolo e supplenza la cui frequenza aumenta, come noto, in modo direttamente proporzionale al crescere del vuoto lasciato dagli organi di indirizzo politico.

Al di là del contesto politico e della personalità del Presidente della Repubblica, nonché dell'interpretazione che questi darà delle ambigue norme costituzionali e della funzione di rappresentare l'unità nazionale, tuttavia, occorre tener conto dello sviluppo degli strumenti di comunicazione tra cui, in particolare, di internet, che costituisce oramai un dato di fatto rispetto al quale non si potrà certo tornare indietro¹⁰.

Anche per la diffusione sempre maggiore di tale mezzo di comunicazione, il ricorso ai comunicati ed alle note sul sito del Quirinale si è fatto via via più frequente, imponendo, attraverso la velocizzazione della circolazione delle notizie presso i media, interventi chiarificatori dinanzi all'opinione pubblica o la motivazione di certe scelte fatte, che diversamente avrebbero potuto, forse, sedimentare e spiegarsi da sé col passare del tempo. Inoltre, più in generale, le esigenze di trasparenza dell'operato delle istituzioni, sempre più avvertite e comunque tenute in grande considerazione dal Presidente Napolitano, hanno certamente influito rispetto all'affermarsi di questa nuova forma di comunicazione tra Quirinale e cittadini. Per questi motivi, sembra difficile ipotizzare un completo arretramento del ricorso ai comunicati ed alle note sul sito istituzionale della Presidenza, sebbene una parziale contrazione non sia da escludere.

Vi è un ultimo aspetto che ha caratterizzato, almeno in parte, il ricorso ai mezzi di comunicazione da parte del Presidente Napolitano, che vale la pena di menzionare. Ci si riferisce all'instaurazione, anche grazie ad internet, di un canale di comunicazione diretto e pubblico con i cittadini rispetto a vicende che scuotono la pubblica opinione. Si pensi solo, per fare un esempio, alla pubblicazione della risposta alla lettera della signora Tonia Marsella sulla situazione dell'ILVA di Taranto, che, dopo l'emanazione del c.d. decreto legge *ad Itham*, invitava il Capo dello Stato a visitare i luoghi della sua regione devastati dal cancro¹¹. Si tratta di un elemento non da poco, considerato che il Capo dello Stato ha di fatto ottenuto dal ricorso a tale canale di comunicazione una sorta di ulteriore legittimazione al proprio operato e anche uno strumento per giustificare le proprie scelte, in un sistema per così dire a responsabilità diffusa. L'attenzione immediatamente dimostrata dal Presidente Mattarella, nelle prime parole pronunciate dopo la sua elezione e nel messaggio letto dopo il giuramento, alle difficoltà e ai problemi concreti dei cittadini italiani, induce a ritenere che l'attenzione del Capo dello Stato rispetto ai singoli che

¹⁰ Sul sito internet del Quirinale, v. D. Chinni, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur. cost.*, 2010, pag. 1921 ss.

¹¹ La risposta è del 7.12.2012 e si può leggere in www.quirinale.it.



vorranno rivolgersi a lui non sarà da meno. Sarà interessante, tuttavia, verificare se l'esposizione mediatica delle risposte a tali problemi continuerà ad essere così alta come in passato.