



E. BINDI - M. PERINI, *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, G. Giappichelli, 2016, pp. 187.

**I**l volume oggetto di questa disamina è il frutto di un confronto tra gli autori Elena Bindi e Mario Perini, nato con l'obiettivo precipuo di indagare sull'organo attivo e di controllo della forma di governo parlamentare italiana qual è il Capo dello Stato, a partire dal sistema monarchico per giungere alle fasi acute di crisi sistemica che hanno richiesto un suo intervento diretto. Fondamentale e necessario, pur in un ordinamento differente, appare il richiamo agli albori sabaudi, al fine di comprendere *tout court* ruolo e poteri attribuiti al Presidente della Repubblica.

Nel primo capitolo, infatti, si procede ad analizzare in maniera concisa la figura e le attribuzioni del Capo dello Stato sin dalla promulgazione della Carta ottriata dello Statuto albertino, nel fermento della dinamica delle forme di stato (monarchia assoluta - monarchia costituzionale) e di governo della penisola italiana. E' in tali momenti che questi costituisce, seppur idealmente, l'elemento unificante dell'assetto costituzionale.

Importante passaggio, nella sua aspirazione chiarificatrice, è quello in cui sono riprese ed argomentate entrambe le dottrine principali dell'organo garante dell'assetto istituzionale: sovrano delineato sulla base del modello inglese e corona con funzioni di mera garanzia.

Il colpo di stato del 28 ottobre 1922, che porterà all'instaurazione del regime autoritario fascista, viene letto sempre in considerazione delle funzioni del Capo dello Stato, non tanto come figura priva di poteri intercettati dal governo parlamentare, quanto piuttosto in qualità di garante del funzionamento istituzionale che inizialmente rimane un passo indietro, ma è sempre pronto ad esercitare i suoi poteri in maniera effettiva.

E' solo in un secondo momento, ossia con il rafforzamento del regime, che il Re diviene un "osservatore dei meccanismi istituzionali". Appare doveroso precisare che, se da un lato, nell'arco del regime fascista alcune limitazioni indeboliscono ruolo e funzioni

del Sovrano, dall'altro talune previsioni normative rafforzano alcuni aspetti della Corona, prima tra tutti l'inviolabilità del Sovrano derivante dalla eclissi del Parlamento e del rapporto fiduciario di questa istituzione con il Governo (legge n. 2263). Ciò si manifesta in maniera preponderante con gli accadimenti del 1943, ossia con la revoca a Mussolini (cui ne segue l'arresto) e la nomina del Generale Badoglio a Capo del Governo. Nondimeno, lo stesso Capo dello Stato abbandona il ruolo meramente notarile degli anni precedenti e si riappropria di poteri effettivi.

Con la fine del regime emerge una tensione, a primo impatto, contraddittoria: se da una parte si manifesta un filo di continuità nel passaggio dalla Monarchia alla Repubblica per quanto riguarda alcune norme, previsioni costituzionali e convenzioni costituzionali, dall'altra vengono meno altri aspetti qualificanti del ventennio.

Il susseguirsi di numerosi accadimenti, che hanno luogo a partire dal settembre 1943 (dallo sbarco degli alleati al patto di Salerno), segnano una fase di importanza epocale anche per quanto riguarda le funzioni dell'organo *ivi* trattato: si registra la trasmigrazione verso la piena e concreta affermazione della responsabilità giuridica del Capo dello Stato e le limitazioni dei poteri che gli sono propri, senza che però possa essere prevista la loro scomparsa. "(...) *da elemento caratterizzante la forma di stato a uno, inter pares, degli organi della nuova forma di governo*" (cit. pag. 25). Non più quindi un Capo dello Stato come Monarca della forma di governo parlamentare pura, ma un organo eletto dalla rappresentanza politica del popolo – con quorum particolarmente ampi – e detentore di poteri in grado di condizionare, in futuro, l'indirizzo politico.

Nel secondo capitolo l'autrice Bindi si concentra sul dibattito in sede Costituente e sull'ambiguità della figura presidenziale. Nonostante le diverse correnti espresse dai partiti, spesso attestatesi su posizioni diametralmente opposte, si è riusciti a trovare un bilanciamento tra principi generali fondanti e condivisi. La nuova Carta costituzionale è stata dunque il frutto di una mediazione tra le diverse istanze (liberale, cattolica, socialista e marxista) che hanno trovato un punto in comune: la necessità di distanziarsi sia dalla precedente esperienza fascista, sia da quella liberale (responsabile di aver posto le basi per la radicalizzazione del modello autoritario). L'obiettivo agognato è stato quello di garantire stabilità ed efficienza e scongiurare il riproporsi del totalitarismo. In tal senso, proficua risulta essere la riproposizione dei momenti salienti della fase costituente, in particolar modo per quanto attiene il superamento dell'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo e la volontà di concentrarsi sul ruolo del Capo dello Stato.

In un contesto politico oramai mutato rispetto al periodo in cui è stato presentato l'o.d.g. Perassi, la discussione si focalizza successivamente sugli elementi caratterizzanti il Presidente della Repubblica, relativamente non solo alle modalità di elezione – che hanno generato non pochi conflitti –, ma anche per quanto riguarda i poteri di nomina-scoglimento e della soggezione dei suoi atti all'istituto della controfirma. A tal ragione,

l'autrice svolge un'indagine ricostruttiva del contesto politico-istituzionale che ha portato alle previsioni inserite nella Costituzione e che tutt'oggi pongono la dottrina su posizioni antagoniste.

Proprio la figura del Capo dello Stato, cui sono attribuiti differenti poteri (intermediazione politica, influenza, garanzia e controllo), viene dunque ad essere delineata come quella di garante nell'arco di una forma di governo parlamentare, in costante tensione tra due anime, allora preconizzate dallo stesso Egidio Tosato: da un lato quella di custode della Costituzione, dall'altro quella di potere neutro e di garanzia.

Nel capitolo terzo Perini si addentra nei meandri della prima Repubblica, con l'obiettivo di comprendere le figure presidenziali che si sono succedute, ognuna di esse calata nel contesto politico-istituzionale di quegli anni. E' la fase in cui centrale è il sistema dei partiti e lo stesso Parlamento, i quali, forti della loro posizione di vertice, causano quella che viene definita come "ibernazione" o meglio "sterilizzazione" dei poteri e del ruolo spettante in capo al Presidente. Questi, in più occasioni – come nel caso di Einaudi, caratterizzato da una personalità schiva e neutrale – *"pare quasi un notaio, che agisce per garantire la Costituzione e il riparto delle funzioni da essa fissate, senza esercitare alcun potere politico attivo, ma al più controbilanciando quelli di Parlamento e Governo"* (cit. pag. 63).

Di contro, nel periodo successivo comincia ad emergere un ruolo presidenziale autonomo e diverso dal modello precedente, letto non solo in considerazione della vitalità politica italiana di quegli anni (instabilità governativa, moltiplicazione dei partiti, etc.), ma anche in chiave internazionalistica. Entrambe le contingenze si riflettono sul ruolo assunto dal Capo dello Stato, il quale nel corso di alcuni avvenimenti istituzionali rilevanti si sveste dell'aura notarile per intervenire in più occasioni ed in maniera più decisa sugli organi di indirizzo politico (come nel caso di Gronchi, caratterizzato da una forte personalità).

Il quadro istituzionale, che si dirige nei due decenni successivi verso il consociativismo, viene sinteticamente e opportunamente descritto in considerazione di taluni episodi che rendono concorde la dottrina sulla tesi della centralità parlamentare, che si ripercuote irrimediabilmente sulle Presidenze Segni e Saragat, le cui rispettive provenienze politiche vengono *"quasi del tutto neutralizzate dalla soverchiante influenza esercitata dai partiti e dalla loro la loro istituzione "il Parlamento"*. (cit. pag. 84), nonostante i tentativi di razionalizzazione – *rectius* sconfinamenti nell'indirizzo politico – cui più volte gli stessi Presidenti hanno fatto ricorso.

Nondimeno la fase successiva, a sua volta articolata in tre sottofasi (la prima fase di transizione tra il 1979 e il 1981, la seconda caratterizzata dall'artificiale equilibrio del pentapartito tra il 1981 e il 1992 e la terza dalla crisi endemica del sistema politico e sociale tra il 1992 e il 1994) è caratterizzata da repentini cambiamenti. In questo arco temporale le tre Presidenze – Pertini, Cossiga, Scalfaro – mostrano *"quanto multiforme*

*possa essere il ruolo svolto da quest'organo, solo abbozzato dalla Carta*" (cit. pag. 97). Difatti, accanto al ruolo di garante del circuito di indirizzo politico fino allora conosciuto, emergono preponderanti e si consolidano ulteriori due sfaccettature di estrema rilevanza: il ruolo di organo decidente e quello di supplente nei momenti di crisi.

Nel quarto capitolo si procede ad analizzare come i cambiamenti registratisi sia a livello internazionale – il crollo dell'Urss e l'avvio dell'integrazione europea –, sia a livello nazionale – tangentopoli ed il mutamento del sistema elettorale che questo fenomeno ha innescato – abbiano inaugurato una nuova fase. La profonda crisi sistemica degli inizi degli anni Novanta, che ha comportato la riforma della legislazione elettorale indirizzandola verso la cd. democrazia maggioritaria ed il contestuale venir meno di uno degli elementi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, ha inciso fortemente sul ruolo e sui poteri del Capo dello Stato che si sono delineati *"attraverso convenzioni stabilizzatrici delle norme costituzionali, le quali tuttavia potevano valere in presenza del medesimo assetto politico ed istituzionale e che venivano meno a seguito di una legge elettorale assai diversa dalla precedente"* (cit. pag. 112).

In questo contesto, la presidenza di Oscar Luigi Scalfaro è ritenuta un esempio calzante e confacente: in più occasioni egli ha dimostrato il suo carattere deciso, mettendo da parte tanto il ruolo di notaio quanto quello di custode, vestendo i panni di magistrato imparziale negli anni della difficile transizione del sistema verso il bipolarismo.

La presidenza Ciampi, invece, viene letta come inserita oramai nella logica maggioritaria e dunque indirizzata verso un ridimensionamento dei poteri, in particolar modo per quanto riguarda la formazione degli esecutivi. Questo perché la nuova legge elettorale avrebbe consentito una chiara definizione dei vincitori a seguito dell'esito delle competizioni elettorali. In tal modo, il leader della coalizione vincente avrebbe rivestito l'incarico di capo del Governo, riducendo la discrezionalità del Presidente della Repubblica nella scelta (benché, come doverosamente evidenziato, non sussista alcun obbligo giuridico, quanto piuttosto, se nel caso, prevalgano ragioni di opportunità politica) e consentendo una discrezionalità di più ampio respiro in ordine alla compagine governativa. Cionondimeno, i poteri del Presidente vengono da questi esercitati in maniera più incisiva nel caso di crisi di governo ed è proprio in tali momenti che diviene più pertinente la metafora della fisarmonica. Lo stesso Ciampi, che nel discorso tenuto in occasione del suo insediamento ha affermato la volontà di incidere il meno possibile sul sistema delle relazioni politiche, preventivando dunque l'assunzione di una posizione maggiormente defilata, ha prediletto il ricorso a poteri di *moral suasion*.

Nonostante i buoni propositi, ossia quello di atteggiarsi a garante dell'unità nazionale, è stato costretto in alcune occasioni a ricorrere a posizioni interventiste opportunamente riportate. *"I momenti di conflittualità sia nei confronti della maggioranza e in particolare del*

*Presidente del Consiglio, sia nei confronti dell'opposizione non hanno infatti impedito al Capo dello Stato di svolgere un duplice ruolo sia di contropotere nei riguardi di una maggioranza prepotente verso l'opposizione, sia di potere di influenza sul circuito dell'indirizzo politico in modo da legittimare una maggioranza parlamentare cui non bastava, per essere credibile, la sola investitura elettorale"*(cit. pag. 130)

Con la fine della presidenza Ciampi si aprono nuovi scenari. Il sistema politico è fortemente frammentato e le coalizioni esistenti, attestatesi su posizioni conflittuali, chiedono a gran voce un Presidente di derivazione politica. L'elezione di Giorgio Napolitano al soglio presidenziale – anche se eletto da un solo schieramento – inaugura una nuova fase. Egli viene dipinto come il Presidente di tutti, dal momento che è colui che assicura il sistema politico-parlamentare dinnanzi alla crisi soverchiante e totalizzante che travolge la penisola a partire dal 2007 e investe diversi ambiti: economico, sociale ed istituzionale.

Egli assiste e contribuisce al rafforzamento dell'ottica bipolare del sistema, svolge un ruolo di garante nei momenti di crisi degli Esecutivi. Non mancano occasioni in cui fa ricorso a strumenti formali attraverso cui esprime perplessità in ordine ad alcuni disegni di legge deficitari di buona tecnica legislativa (tra tutti sono ricordati i casi della legge in materia di pubblica sicurezza, della legge sugli incentivi e del lodo Alfano).

Proprio la crisi ha rappresentato un momento importante nella storia della Repubblica ed in particolare nei riguardi della figura presidenziale. Il Capo dello Stato si è trovato costretto non solo ad una sovraesposizione, ma anche a svestirsi dei panni del garante imparziale, ricorrendo a poteri di impulso e di stimolo dinnanzi all'inerzia delle altre istituzioni.

Nel capitolo conclusivo viene fornita un'importante chiave di lettura: si ritiene che siano le crisi di governo e delle singole istituzioni succedutesi nel corso della I Repubblica ad aver consentito da un lato ad inaugurare prassi presidenziali, dall'altro all'emersione del ruolo autonomo dello stesso Presidente, consentendo di affrontare il periodo di crisi senza fratture eccessivamente profonde. *"(...) il Presidente della Repubblica non ha agito come un reggitore dello Stato sostituendosi ai legittimi titolari dell'indirizzo politico, attraverso poteri sostanzialmente extra ordinem, ma non ha fatto altro che utilizzare i poteri formalmente ad esso attribuiti dall'ordinamento, secondo prassi innovative o, molto più spesso, già da tempo note, anche se in forma embrionale o solo abbozzata"* (cit. pag.154).

Sebbene la crisi non possa dirsi totalmente superata, benché il segnale di ripresa parrebbe vicino, Napolitano, nell'arco del suo novennato, viene descritto come colui che è stato in grado di guidare il sistema verso l'autorigenerazione ed è stato riconosciuto da molteplici parti il suo ruolo salvifico, finalizzato esclusivamente a garantire un principio fondamentale, quale quello della *salus rei publicae suprema lex esto*.

Il volume si conclude con il ritorno ad una presidenza notarile qual è quella di Sergio Mattarella, che sta attualmente mantenendo un profilo più contenuto e coerente con le caratteristiche di funzionamento monistiche tipiche della formula parlamentare, in ragione delle quali l'ordinamento costituzionale sembrerebbe fare ritorno, e che trova riscontro negli atti da lui sinora compiuti. Non essendo possibile prevedere cosa il futuro potrà riservare, soprattutto in considerazione della tanto auspicata riforma costituzionale, attualmente in attesa per il referendum di novembre, si rimane con un interrogativo circa il ruolo che il Capo dello Stato sarà chiamato ad assumere nei prossimi anni. Le valutazioni potranno essere fatte solamente a seguito delle contingenze politico-istituzionali e delle prassi dell'attuale presidenza.

Giuliaserena Stegher