

GINO SCACCIA

I limiti del costruttivismo interpretativo

1. Fin dal sottotitolo, Omar Chessa lascia intendere al lettore che la sua analisi propone una tesi netta, apertamente schierata, senza sfumature intermedie o ambiguità possibili. Un'interpretazione che mette dunque in conto di suscitare reazioni o consensi altrettanto netti. Dichiaro perciò, nello spirito del più franco confronto scientifico che, ad una considerazione riassuntiva, l'edificio concettuale eretto da Chessa mi appare simile a una raffinata, ma ingannevole uchronia: una presentazione di eventi coerente e sistematica, fondata tuttavia su dati ipotetici, simulati, comunque scarsamente realistici.

Mi sembrano in particolare contestabili, perché fondate su un'interpretazione che marginalizza il principio di realtà, alcune delle premesse maggiori dalle quali muove, in una concatenazione logica assai stringente, la complessiva tesi dell'Autore. Prima di enunciare analiticamente i motivi di dissenso, è però necessario illustrare, in estrema sintesi, il contenuto dello stimolante lavoro che ci occupa.

In chiave metodica, scopo dichiarato dell'Autore è fornire il contributo specifico del costituzionalista agli studi sulla forma di governo. Un contributo che, se non può fare a meno di essere innervato da scritti storici e politologici, non può d'altro canto snaturare il suo strumentario logico, il suo ordine metodico, mutuandolo dalla scienza politica. L'obiettivo del saggio è perciò di «individuare infine le sole regole

costituzionali che scolpiscono la fisionomia della controfirma ministeriale e del nostro governo parlamentare, sperando così di isolarle da tutto ciò che è spurio rispetto a quanto può correttamente trarsi dalla lettera e dallo spirito del dettato costituzionale» (5). Si potrebbe dire che Chessa propone una “dottrina pura” della forma di governo, prestando fede alle regole, più che alle regolarità costituzionali, alle norme più che alle prassi, che anzi sono talora oggetto di appassionata contestazione.

La tesi centrale del lavoro, il teorema alla cui dimostrazione l’Autore si applica è che il Presidente della Repubblica, dalla dominante e incontrastata dottrina ritenuto organo estraneo alla funzione di direzione politica, sia in realtà un organo titolare di poteri di indirizzo, senza che ciò gli faccia perdere la sua connotazione di garanzia. A tal fine è necessario rimuovere due ostacoli che si frappongono sul cammino. Da un lato la diffusa teoria polifunzionale della controfirma ministeriale, che riconosce alla sottoscrizione valenza diversa in ragione dei diversi tipi di atto e per questa via differenzia gli atti sostanzialmente governativi da quelli presidenziali in senso stretto ed entrambi da quelli “duali”. Dall’altro, il diffuso convincimento che la neutralità dell’organo, attribuito universalmente riconosciuto al Capo dello Stato, non sia incompatibile con la disponibilità di funzioni di indirizzo politico.

Alla prima impresa Chessa si acconcia accogliendo la teoria monofunzionale della controfirma, e segnatamente proponendo la tesi dell’atto presidenziale come atto complesso a iniziativa libera. Una tesi che «assegna uguale valore determinante alle due distinte volontà del PdR e del Governo, senza però individuare nella formulazione di una proposta governativa l’evento cui è necessariamente condizionato il compimento dell’atto» (16). La tesi, per la quale l’Autore dichiara di essere tributario di Carlo Esposito, è condotta a logica conseguenza, concludendosi che non sussistono atti propriamente presidenziali né atti propriamente

governativi, poiché «di tutti risponde il Governo *come se ne fosse il proponente*, anche se di fatto l'iniziativa è stata presidenziale» (17) e che dunque, così come non esiste l'obbligo del Governo di adottare l'atto proposto dal Presidente, «dato che diversamente non potrebbe presumersi che ne sia stato il 'proponente'» (17), del pari non esiste per il Presidente della Repubblica l'obbligo di firmare a fronte di un'iniziativa governativa, dato che si tratta pur sempre di atti presidenziali. Fin qui nulla di realmente nuovo, ma il passaggio più denso di implicazioni, accuratamente sviluppate nel prosieguo del volume, è quello per il quale non rilevano giuridicamente le ragioni del diniego presidenziale, «perché ciò ricade nel campo giuridicamente impregiudicato delle libere valutazioni politiche» (17).

Non sfugge a Chessa che questa conclusione implica che l'attività governativa sia sottoposta al controllo e, per così dire, alla funzione tutoria del Capo dello Stato, che dovrebbe sempre concordare sulle iniziative governative in tema di decreti-legge, regolamenti, nomina dei funzionari di Stato e via enumerando. Questa conseguenza, tuttavia, pare all'Autore connaturale alla nostra forma di governo, come ricostruita in modo aderente alla testualità costituzionale. Per poter riconoscere al Presidente un ruolo pienamente politico come organo di indirizzo, o meglio, «come organo che può legittimamente porre un 'veto politico' alle scelte d'indirizzo del gabinetto» (53) è necessario però dimostrare: *a*) che il Presidente della Repubblica non è organo di mero controllo costituzionale, bensì un organo di indirizzo; *b*) che esso dispone di una legittimazione democratica almeno pari a quella del Governo.

Quanto alla prima tesi, Chessa deve fare i conti con la diffusa ricostruzione teorica del Presidente della Repubblica come organo di garanzia e non di indirizzo politico. Il suo principale bersaglio polemico è Vezio Crisafulli, il quale, come noto, liquidava la questione in poche battute, affermando che mentre la potestà di indirizzo politico è con-

dizionata dalle scelte effettuate direttamente dal popolo, al contrario l'esercizio dei poteri del Capo dello Stato si svolge in piena indipendenza da queste, senza con ciò poterne prescindere. Chessa imputa a Crisafulli di fondarsi su una «irrealistica dottrina classica della democrazia», e replica a questa tesi che «il popolo non pone né tantomeno decide le *issues*, ma solo seleziona la classe governante che le porrà e le deciderà» (45). È però quantomeno dubbio che Crisafulli volesse semplicisticamente intendere che il popolo definisce i programmi di governo e li conferisce come mandato ai suoi rappresentanti; più realistico leggere quell'opinione nel senso che voglia riferire la qualifica di organo titolare della funzione di indirizzo politico solo a chi versi nella condizione di poter essere politicamente sanzionato dal popolo, o dal suo organo rappresentativo. In questo senso il Presidente della Repubblica è organo estraneo al circuito dell'indirizzo politico: proprio perché ha l'onere di rappresentare tutti, di farsi portatore delle istanze e degli interessi permanenti della comunità nazionale, non può né deve rappresentare nessuno in particolare. Gli è ontologicamente estranea la dimensione parziale dell'indirizzo di parte.

Anche l'argomento fondato sull'art. 87 Cost. nel suo legame sistematico con l'art. 67, non convince. Secondo Chessa rappresentare l'unità nazionale costituirebbe la massima espressione di politicità, come si desumerebbe anche dalla lettura congiunta con l'art. 67, che nello stabilire che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione» certo non consente di asserire l'estraneità di questo rispetto al processo formativo dell'indirizzo politico (46-47). L'assunto si basa su un'assonanza fra «rappresentanza dell'unità nazionale» (art. 87) e «rappresentanza della Nazione» (art. 67) che è contestabile esprima omogeneità di concetti. La peculiare politicità che si manifesta nella rappresentanza dell'unità nazionale, in quel gioco dialettico fra l'istanza di unificazione sui valori permanenti della comunità nazionale e l'esigenza di preservare la

migliore funzionalità e consequenzialità delle decisioni di maggioranza, è ben diversa dalla politicità implicata dalla funzione di rappresentanza della Nazione. Nell'art. 67, diversamente dall'art. 87, non si esprime un'aspettativa di neutralità e super-soggettività, incompatibili con l'essenza stessa del mandato parlamentare, ma solo l'invincibile tensione dialettica fra parte e tutto, per la quale il singolo parlamentare, pure portatore degli interessi parziali riferibili a una porzione di territorio, è chiamato a traslitterarli in una formula che riassume e sintetizzi un più maturo equilibrio di convivenza, e in definitiva, una dimensione più elevata del bene comune, non riducibile alla somma algebrica di interessi frazionali.

2. Quanto al tema della legittimazione democratica e alla conseguente responsabilità politica del Presidente, su questo passaggio cruciale, dal quale, per stessa ammissione dell'Autore, «dipende in larga misura la tenuta complessiva della ricostruzione» proposta, la dimostrazione offerta poggia su basi che non paiono solidissime. Chessa espressamente afferma che l'investitura democratica del Presidente della Repubblica, confrontata con quella del Governo, non è certo di livello inferiore, anzi, «è ben più forte di quella che riceve il Governo tramite il voto di fiducia», per la previsione di più elevate maggioranze (52). È facile obiettare che mentre il corpo elettorale potrebbe far valere nei confronti del parlamentare una qualche forma di responsabilità politica avendo riguardo all'azione del governo da questo sostenuto, tale responsabilità non potrebbe essere mai fatta valere nei confronti di un parlamentare per avere questo concorso a eleggere un certo Capo dello Stato. Chessa replica che il termine soggettivo del giudizio di responsabilità politica, quando questo sia formulato dal corpo elettorale, non è affatto chiaro, potendo risultare prevalente, nel giudizio politico degli elettori, il

comportamento tenuto dal parlamentare nel suo collegio, più che il sostegno dato all'azione del Governo; ma in tal modo confonde, a mio sommosso avviso, l'insondabile profilo psicologico che si attiene alla motivazione del voto con il significato oggettivabile del voto stesso. La rielezione di un numero di parlamentari previamente coalizzati a sostegno di una formula di governo suona oggettivamente, e prescindendo dai fattori di casualità che possono aver agito sulla scelta individuale, come conferma o premio di quella formula politica. Del resto è fallace la stessa idea che il blocco maggioranza parlamentare-Governo sia fisso, invariabile, istituzionalizzato; al contrario la libertà del mandato parlamentare fa sì che la maggioranza di sostegno al governo si debba ricostruire ad ogni votazione. Non c'è un legame istituzionalizzato e fisso tra alcun parlamentare e il Governo; il legame sussiste solo fra Governo e Parlamento, che, attraverso la relazione di fiducia, assicura la legittimazione democratica del Governo e la sua *accountability* costante, in ogni momento della legislatura, e non solo nella fase attivatoria dell'investitura.

Sta qui, in fondo, l'equivoco più grande in cui cade l'Autore: ritenere che il tasso di legittimazione democratica di un organo dipenda dalla sua modalità di investitura, dalle maggioranze richieste per eleggerlo, mentre esso dipende dall'instaurazione di un rapporto politico; e l'esistenza di un rapporto politico implica a sua volta la possibilità per l'organo eligente di far valere una sanzione nei confronti dell'eletto. La legittimazione democratica del Governo, che Chessa considera di grado inferiore rispetto a quella del Capo dello Stato, non deriva certo dalla sola fiducia di investitura, ma piuttosto si lega alla circostanza che il rapporto di consonanza politica con il Parlamento deve sussistere lungo l'intero corso della relazione fiduciaria. È la perdurante aderenza del Governo alla volontà maggioritaria del Parlamento, ossia, per suo tramite, alla maggioranza dell'elettorato, che

conferisce legittimazione democratica all'esecutivo, il quale, non casualmente, si considera nella pienezza costituzionale dei suoi poteri solo quando, con la fiducia, è stato votato il programma voluto – mediatamente – dal corpo elettorale. Al contrario l'elezione del Presidente della Repubblica non instaura alcun rapporto politico fra l'organo eligente e l'eletto, non imprime alcuna direttiva di azione alla funzione presidenziale, non detta alcuna linea politica, non genera dunque una presunzione di aderenza della volontà quirinalizia alla volontà popolare.

Anche elementi formali esteriori confermano che nell'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica non è dato rinvenire la creazione di un rapporto politico in senso tecnico: la composizione dell'organo elettivo, che incorporando i delegati regionali frammischia in sé appartenenze strettamente ideologico-partitiche con istanze più propriamente territoriali, proprio per stemperare la colorazione politica del collegio e ricondurlo a una più elevata dimensione di unità, trascendente il principio di maggioranza; l'assenza di una formale presentazione di candidature, che risponde all'esigenza di non far apparire formalmente il futuro Presidente come persona designata da una specifica parte politica, con il rischio di sminuirne il prestigio e l'autorevolezza; l'elezione a scrutinio segreto senza discussione, dunque senza una motivazione politicamente esteriorizzata, opposta, quanto alla forma, alla mozione di fiducia al Governo, che è motivata e votata per appello nominale (art. 94, secondo comma, Cost.). Dire poi, come fa Chessa, che il profilo politico del Presidente non potrà essere del tutto indifferente alle *issues* delle forze parlamentari che si sono accordate sul suo nome significa non considerare che il settennato di carica, per la sua durata superiore a quella ordinaria della legislatura, assicura lo "sganciamento" dell'eletto dal collegio eligente e inoltre prova troppo perché il Parlamento in seduta comune elegge anche un terzo dei

giudici costituzionali e un terzo dei membri del Consiglio superiore della Magistratura, ma da questo solo dato non può inferirsi affatto la presenza di una qualche forma di condizionamento di questi soggetti nell'esercizio delle loro elevatissime funzioni istituzionali.

Proseguendo nella trattazione, l'Autore ha bisogno di dimostrare che la titolarità di poteri politici in capo al Presidente non è disgiunta dalla responsabilità per il loro esercizio. Diversamente, difatti, ci collocheremmo al di fuori delle liberaldemocrazie moderne. Qui però il suo ambizioso modello si sorregge su una base alquanto fragile. Secondo l'Autore il Presidente della Repubblica sarebbe politicamente responsabile, non solo di quella responsabilità diffusa su cui la dottrina da tempo ha appuntato il suo interesse (a partire dagli studi di G.U. Rescigno), ma per il fatto di poter essere sanzionato dal Parlamento in seduta comune attraverso la mancata rielezione. Anche su questo punto l'argomentazione appare offuscata da un eccesso di astrazione, di intellettualismo. Mi chiedo, in particolare, se sia dotata di plausibilità giuridica e storica la tesi che tutti i Presidenti, non avendo avuto la ventura di essere rieletti, debbano considerarsi per ciò stesso politicamente sanzionati per il loro cattivo operato; se l'omessa previsione costituzionale di un divieto di rielezione non trovi una possibile spiegazione nel fatto che il Capo dello Stato fosse configurato come organo se non politicamente innocuo, almeno non pericoloso, tanto da permetterne la permanenza in carica per un periodo approssimativamente pari a tre legislature; se la circostanza fattuale che la scelta sia generalmente caduta, con la notevole eccezione di Cossiga, su persone in età ormai avanzata non rispondesse proprio all'obiettivo di rendere di fatto molto improbabile un doppio mandato; se dalla mai verificatasi rielezione sia consentito trarre un indizio circa l'esistenza di una vera e propria convenzione contraria al doppio mandato, come il Presidente Ciampi

apertamente fece intendere per mettere a tacere le indiscrezioni circa una sua disponibilità ad accettare di essere riproposto per un ulteriore settennato. Riepilogando, appare evidente che il significato sostanziale della votazione presidenziale non è mai stato, nella storia repubblicana, la manifestazione di responsabilità politica nei confronti dell'ex Presidente, il quale, al contrario, almeno in alcuni rilevanti casi (Pertini e Ciampi), è stato gratificato a fine mandato da indici di consenso eccezionalmente alti, a quanto risulta dai sondaggi di opinione.

Sul piano formale, che è quello giuridicamente più decisivo, la tesi di Chessa si sottrae, inoltre, a ogni criterio di verificabilità scientifica. Proprio nella procedura parlamentare di elezione presidenziale, infatti, mancano l'ufficiale presentazione di candidature e la discussione, sicché la responsabilità politica attraverso la non-rielezione viene a mancare di un presupposto formale per essere evidenziata. Nessuna indiscrezione o retroscena giornalistico potrebbe stabilire con giuridica certezza se il Presidente in scadenza si era candidato per un secondo mandato o aveva preferito "non correre", magari per ragioni analoghe a quelle del presidente statunitense Calvin Coolidge, che, richiesto dalla stampa di indicare il motivo della sua rinuncia, rispose sardonico: "*No room for advancement*". Facezie a parte, tutto concorre a confermare che il parallelismo fra Governo e Presidenza della Repubblica quanto a forza di legittimazione democratica appare azzardato, perché il Capo dello Stato in alcun modo può dirsi dotato di responsabilità politica in grado analogo al Governo.

3. Venuto meno questo importante tassello, l'intera costruzione della figura presidenziale che si accredita nella trattazione di Chessa sembra difettare di un suo sostegno vitale e l'enumerazione dei poteri presidenziali, che sono esaminati e ricostruiti in stretta conformità all'esegesi testuale (e talora testualistica) delle norme costituzionali, sconta questo vizio

d'origine: che quei poteri, in quanto riferiti a un organo che si assume titolare di indirizzo e politicamente responsabile al pari del Governo, sono interpretati in modo assai più estensivo di quanto sia lecito fare quando li si imputino a un organo estraneo ai poteri di direzione politica attiva.

Si pensi esemplarmente al potere di rinvio delle leggi *ex art. 74 Cost.* Interpretata come fase dell'unitario procedimento di controllo che si avvia in sede di promulgazione, quest'attribuzione del Presidente lo autorizza a «opporre al legislatore il veto sospensivo solo per tutelare principi e regole costituzionali, cioè solo se ragioni d'ordine costituzionale lo giustificano» (96), anche le censure di merito dovendo trovare indiretta copertura nell'esigenza di tutelare interessi di rilievo costituzionale. L'Autore, che contesta la distinzione fra atti di controllo e atti politici, obietta però che questa interpretazione, pressoché unanime in dottrina, ha avuto «l'effetto di ispessire il testo costituzionale, integrandolo con norme che di per sé non potrebbe veicolare» e ne conclude che stando alla lettera dell'art. 74, che «dice solo che il rinvio deve essere motivato, non già che deve essere motivato alla luce di contenuti costituzionali (...), il messaggio motivato può essere solo l'occasione per il Capo dello Stato di indicare le modificazioni che gradirebbe fossero apportate alla legge rinviata» (96, nt. 24). Che in tal modo si istituisca una potestà libera, se non capricciosa, di blocco temporaneo e talora definitivo (rinvio di legge in fine legislatura o di legge di conversione di d.l.) dell'*iter* di approvazione delle leggi, che il rinvio diventi il veicolo formale di un indirizzo legislativo presidenziale alternativo e dialettico rispetto a quello risultante dal confronto Governo-Parlamento non preoccupa affatto l'A., ma al contrario si iscrive perfettamente nel suo schema, teso a rimuovere il «pregiudizio generale che il PdR, diversamente dal Parlamento e dal Governo, possa agire solo per

richiamare gli altri organi costituzionali al rispetto della Costituzione» (97).

Dopo aver ripercorso in chiave storico-dogmatica il rapporto fra indirizzo politico e separazione dei poteri nel governo parlamentare (III parte, capitolo I) e aver analizzato il significato della funzione rappresentativa dell'unità nazionale attraverso una rilettura critica delle teorie di Benjamin Constant sul *pouvoir neutre* (III parte, capitolo II), Chessa può finalmente trarre le conclusioni del suo articolato ragionamento e osservare che «grazie alle virtualità insite nel ruolo presidenziale (...) non abbiamo il dualismo americano tra esecutivo e legislativo, ma non abbiamo neppure il tipo di monismo formale che ci viene tradizionalmente attribuito. Abbiamo invece una sorta di “terza via” tra la repubblica presidenziale (statunitense) e la monarchia parlamentare (contemporanea)» (223). Ciò in quanto, prosegue l'Autore, «non c'è dualismo tra governo e parlamento, ma non c'è neppure integrale dipendenza dell'esecutivo dal legislativo, perché in realtà – almeno dal punto di vista funzionale, se non strutturale e organico – abbiamo un esecutivo diviso, di cui solo un'articolazione funzionale, quella che mette capo al gabinetto, è responsabile politicamente dinanzi alle Camere» (223). L'altra metà del governo diviso, costituita dal Presidente della Repubblica, pur non dipendendo per la sua sopravvivenza dal consenso di una maggioranza parlamentare, non potrebbe mai agire da sola, ma sempre in accordo con il Governo, sicché l'indirizzo politico del Presidente sarebbe «manifestazione di *potestas* nella misura in cui converge con quello del Governo», mentre sarebbe manifestazione di *auctoritas* quando se ne discosta e assume un profilo non già *attivo*, bensì *negativo*, ossia quando si palesa come volontà di non fare e quindi di frenare e impedire che si faccia» (224).

È a questo punto trasparente quale complessiva figura presidenziale risulti dalla teorizzazione di Chessa: quella di un

organo legittimato, in nome della rappresentanza dell'unità nazionale, non già, semplicemente, ad agire in costante dialettica con l'indirizzo di maggioranza, ma direttamente a surrogarsi a questo, nel segno di una contrapposizione aperta fra totalità ontologica della Nazione e parzialità della funzione di governo. Una contrapposizione dal sapore weimariano che, come è stato condivisibilmente argomentato¹, il Costituente si era ben guardato dal propiziare.

Alla drammatica evanescenza dei partiti attuali, alla loro debolezza nel fungere da agenzie di orientamento e di rappresentanza, all'insufficiente elaborazione e sintesi politica delle domande sociali, che alimenta una radicale sfiducia negli spontanei meccanismi di autocorrezione del sistema politico-parlamentare, Chessa pare voler reagire con una forzatura in chiave espansiva dei poteri presidenziali. Con l'effetto di imputare al Presidente poteri che gli offrirebbero strumenti di intervento tali da sospingere il nostro sistema verso i lidi di un regime parlamentare "a doppia fiducia" non troppo distante da uno spurio semipresidenzialismo a esecutivo bicefalo.

La lunghezza del mandato, unitamente alla (per Chessa fisiologica) possibilità di rielezione, porterebbero così ad «accumulare in un organo individuale, politicamente irresponsabile e non immediata espressione della volontà popolare, una somma di potere tale da farlo capace di paralizzare a suo arbitrio lo svolgersi dell'attività di governo»², consegnandogli

¹ A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in AA.VV., *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, Giuffrè, 1985, 75-76.

² S. GALEOTTI, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949, 35.

le “chiavi” del sistema per un tempo quasi triplo rispetto alla durata ordinaria di una legislatura.

Un esito che a nostro avviso non è possibile raggiungere per il tramite di una reinterpretazione, pur ingegnosa, del quadro normativo vigente, ma richiede imprescindibilmente, ove considerato auspicabile, una revisione non marginale della Costituzione e della forma di governo in essa delineata.