

Il (crescente) ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica*

di Gian Candido De Martin**

2 maggio 2022

Sommario: 1. Premessa. – 2. La fisarmonica dei poteri presidenziali. – 3. Le trasformazioni del ruolo presidenziale dopo la cd. I Repubblica. – 4. Il Presidente della Repubblica aldilà della Costituzione formale.

1. Premessa

L'istituzione di vertice della Repubblica, simbolo dell'unità nazionale, è stata disegnata dall'Assemblea costituente eletta il 2 giugno 1946 in modo da non caratterizzare in chiave politica il ruolo del Presidente-Capo dello Stato, essendo a lui attribuite essenzialmente funzioni di garanzia rispetto ai tre poteri costituzionali (legislativo, esecutivo e giudiziario), nonché una veste rappresentativa del sistema plurale, costituito dallo Stato e dalle varie autonomie territoriali, regionali e locali, ora elencate nell'art. 114 della Carta fondamentale, entrata in vigore l'1 gennaio 1948. In questo senso è evidente – come emerge chiaramente sia dai lavori costituenti che dalle univoche riflessioni dei primi commentatori della Costituzione – che la principale preoccupazione è stata quella di evitare che il Presidente fosse titolare di specifici poteri di indirizzo politico, stante l'opzione per la forma di governo parlamentare, con il baricentro delle scelte politiche nel Parlamento, le cui decisioni sono determinanti per la vita del Governo, ossia degli organi di vertice dell'esecutivo.

Le dinamiche del confronto politico democratico, alimentato dai partiti politici, coinvolgono in sostanza i due poteri politicamente attivi – Parlamento e Governo – con la formazione di schieramenti di maggioranza e di minoranza, rispetto ai quali il Presidente della Repubblica è in posizione di terzietà, dovendo svolgere essenzialmente funzioni procedurali e arbitrali, pur certo di non trascurabile portata, restando comunque *super partes*. Al Presidente sono, in effetti, attribuiti interventi di carattere

* Articolo per “Nuove frontiere della scuola”, 2021.

** Professore emerito di Diritto pubblico, LUISS Guido Carli.

istituzionale indispensabili sia nella fase di formazione del Governo sia in caso di crisi, cui si collega anche il potere limite dello scioglimento delle Camere (peraltro inibito negli ultimi sei mesi del suo mandato), ma in tali casi si parla di scelte non di indirizzo politico, bensì di indirizzo costituzionale e di garanzia. Analogamente a quanto avviene per altre attribuzioni significative spettanti al Capo dello Stato, ad esempio in ordine al potere di rinvio (ma non di veto) delle leggi approvate dal Parlamento oppure in caso di messaggi alla Camere, cui si possono aggiungere altri rilevanti compiti presidenziali riguardanti il potere giudiziario, come la presidenza del Consiglio superiore della magistratura e il potere di grazia.

A fronte di queste attribuzioni formali, qui sommariamente richiamate, va tuttavia subito chiarito che – anche per via delle scarse disposizioni costituzionali, che per lo più si limitano ad enunciare i singoli compiti presidenziali, senza una puntuale definizione delle circostanze e condizioni del loro esercizio – le modalità concrete di gestione di questo ruolo (delicato e multiforme) sono lasciate in larga misura al responsabile apprezzamento e alle scelte presidenziali sia in ordine all'*an*, che al *quando* e al *quomodo*, spesso contrassegnate da vicende imprevedibili, ma determinanti nel suggerire un determinato intervento, magari da condurre in modo riservato. Di qui anche la frequente qualificazione di un ruolo presidenziale <a fisarmonica>, che può indurre ad allargare o restringere gli interventi a seconda degli eventi o delle circostanze storiche in cui nasce o si pone un problema. Ovviamente con un innegabile spazio legato all'interpretazione soggettiva e pure alle caratteristiche personali di chi è titolare di questi poteri, che possono consentire spesso dichiarazioni o prese di posizione con effetti significativi sia sul piano nazionale che europeo o internazionale.

Di qui anche le frequenti differenziazioni tra le figure dei dodici Presidenti, che si sono finora succeduti come inquilini (per lo più) per sette anni del palazzo del Quirinale. La pubblicistica, anche assai recente, ha spesso indugiato – in modo più o meno colorito e convincente - a ricostruire i diversi modi in cui i Presidenti hanno interpretato il proprio ruolo, condizionati da caratteri, sensibilità, provenienze, esperienze, propensioni e storie personali (oltre che familiari), che certamente hanno pesato su forme e contenuti degli interventi o non interventi pubblici.

Lasciando comunque sullo sfondo questi ritratti, in questa sede va sottolineato soprattutto un punto, ossia che ai Presidenti – aldilà delle circostanze politiche, spesso imprevedibili, che ne hanno favorito l'elezione, talora con ampie maggioranze addirittura in prima votazione, altre volte con una maggioranza risicata dopo molti tentativi - è richiesta senza dubbio una autonoma e qualificata capacità di giudizio, sia sul versante istituzionale che su quello politico. Il che vuol dire certe competenze tecniche collaudate, unite possibilmente ad un prestigio personale maturato nelle dinamiche della vita democratica, ma anche doti di indipendenza e di equilibrio, con attitudine all'ascolto e alla mediazione, al di fuori di una ricerca di consenso politico, quanto piuttosto in funzione di garanzia di tenuta del sistema. Ciò spiega tra l'altro che – almeno nella maggioranza dei casi – si siano finora individuate personalità già

ampiamente sperimentate per ruoli istituzionali in precedenza ricoperti, in cui avevano avuto modo di mostrare concretamente capacità di questo tipo (presidenza di un ramo del Parlamento, responsabilità di determinati dicasteri o al vertice di istituzioni di garanzia, come la Banca d'Italia).

Ciò premesso, si deve in ogni caso subito aggiungere che la fisarmonica dei poteri presidenziali è stata interpretata in modo di frequente assai diversificato dai singoli presidenti, sia in ragione delle diverse situazioni storico-politiche in cui ciascuno si è trovato ad esercitare (si pensi, ad esempio, al periodo del terrorismo o a quello successivo alla caduta del Muro di Berlino o di <mani pulite> o della crisi economico-finanziaria internazionale), sia in rapporto alle propensioni personali ad una maggiore o minore presenza pubblica e opera di mediazione istituzionale, talora con una limitata presenza sui media o, all'opposto, uscendo frequentemente dal Quirinale tra i cittadini o aprendo il Quirinale ai cittadini.

2. La fisarmonica dei poteri presidenziali

A parte queste considerazioni, si deve comunque osservare che la fisarmonica presidenziale si è andata via via ampliando, con una progressiva tendenza dei presidenti – soprattutto a partire dalla presidenza Scalfaro (a parte il biennio conclusivo di Cossiga, ma per altre ragioni) - a moltiplicare interventi pubblici, con prese di posizione, richiami, interviste, spesso in una prospettiva di orientamento o di mediazione rispetto a questioni emergenti. In effetti, nei tre decenni più recenti di vita della Repubblica si può registrare una intensificazione di interventi presidenziali al di fuori di quelli formalmente legati ad attribuzioni costituzionali, con un ruolo attivo crescente di mediazione o di sollecitazione, in rapporto anche alle dinamiche in atto di confronto tra le forze politiche, alle prese con passaggi difficili e tali da richiedere un arbitro imparziale, in grado di agevolare il dialogo o di impedire certe derive.

E naturalmente qui ci si riferisce alle uscite pubbliche, cui si devono sommare probabili ricorrenti iniziative di cui non vi è traccia in documenti o comunicati, ma di cui si è avuta frequente percezione sulla stampa o tra i collaboratori. Un ruolo pubblico o di fatto comunque spesso incisivo e determinante per gli equilibri e il funzionamento del sistema istituzionale e politico. Si pensi, ad esempio, alla successione dei governi di diversa matrice politica dalla XII alla XVI legislatura, con il ricorso anche a governi cd. tecnici; o ai penetranti interventi, talora addirittura preventivi, su alcune delicate scelte legislative a rischio di conflitti di interesse o a questioni riguardanti i rapporti con l'Europa e la difesa dell'euro; o la leale collaborazione tra Stato e Regioni, richiamando valore e limiti delle autonomie, nonché l'esigenza di cooperazione con il collante dell'unità nazionale, a maggior ragione in tempo di pandemia; o ai nodi complessi concernenti la giustizia malata e le divisioni interne alla magistratura, da ultimo con espliciti appelli per interventi rapidi e condivisi; cui si potrebbero aggiungere le parole

forti sui rischi legati alle collusioni con le mafie o il terrorismo (o il terrorismo mafioso), che hanno indotto anche di recente a puntuali e forti richiami presidenziali.

Quali le ragioni di questa espansione di un'attività presidenziale di stimolo o mediazione e talora anche di supplenza, a parte le specifiche propensioni personali di ciascun Presidente a darne un risalto pubblico, da ultimo utilizzando efficacemente anche i social, strumenti inediti nella comunicazione istituzionale del Quirinale? Senza ovviamente qui soffermarsi sui non marginali profili e problemi tecnici, si possono accennare rapide considerazioni su alcuni fattori che verosimilmente spiegano per molti versi questo cambio di passo nell'esercizio delle funzioni presidenziali, in cui emerge un ruolo di cerniera, oltre che di garanzia, specie in situazioni di crisi interne al sistema.

3. Le trasformazioni del ruolo presidenziale dopo la cd. I Repubblica

In primo luogo, si può sottolineare un elemento che certamente ha pesato molto su questa accentuazione interventista e arbitrare dei Presidenti della Repubblica in carica nei decenni più recenti, ossia la crescente situazione di instabilità che si è determinata tra le forze politiche dopo il 1989 e la caduta degli equilibri politico-istituzionali prevalenti nel mondo occidentale del secondo dopoguerra. Di qui tra l'altro le premesse nel nostro Paese per profonde trasformazioni dei sistemi elettorali e di rappresentanza, visto che si è ben presto abbandonata la logica proporzionalista in vigore nei decenni precedenti nella cd. I Repubblica con l'adozione di modelli di stampo prevalentemente maggioritario. Ciò ha portato tra l'altro alla rottura di quell'equilibrio nella vita istituzionale che, pur tra non poche tensioni, si era consolidato nelle dinamiche democratiche italiane per via del ruolo determinante dei partiti politici nelle principali scelte legislative e di governo ("la Repubblica dei partiti" nella definizione di Pietro Scoppola).

La spinta verso il maggioritario e una logica bipolare nel confronto politico – cui si è sommata anche una nuova dinamica della comunicazione politica, legata alle nuove tecnologie - ha concorso certamente ad indebolire ulteriormente il ruolo dei partiti come centri stabili di partecipazione attiva e di elaborazione politica democratica, secondo il modello prefigurato nell'art. 49 della Costituzione, facendo ben presto subentrare impostazioni leaderistiche, spesso con partiti personali organizzati per lo più in mere macchine elettorali al servizio dei leader emergenti. Se a queste trasformazioni si aggiungono le frequenti derive populistiche, che finiscono per radicalizzare il confronto politico, si comprende facilmente il venir meno delle capacità di mediazione politica svolto dai partiti sia al proprio interno che nel rapporto con le altre formazioni coinvolte in coalizioni di governo.

Di qui il coinvolgimento, tendenzialmente continuativo, nella funzione di mediazione, in certo modo fisiologica nella vita democratica, di un organo esterno ai partiti e alle logiche "di parte", come il Presidente della Repubblica. Il quale ha quindi

assunto nella forma di governo parlamentare un ruolo che non è certo solo quello pensato in Costituente e prefigurato in Costituzione nelle fasi di formazione o di crisi di governo, ma che si esplica in una supplenza ricorrente nei confronti del Parlamento e delle forze politiche, spesso anche di quelle che – per prevalenti obiettivi elettoralistici - hanno difficoltà di coesistenza nella maggioranza che pure hanno contribuito a formare.

In altre parole, può dirsi che la perdita di capacità di elaborazione (lungimirante) dei partiti politici e delle coalizioni di governo per via delle crescenti contrapposizioni e verticalizzazioni dei partiti personali, spesso populistici, alla ricerca di un consenso politico immediato – alle prese con tensioni permanenti, spesso esasperate dai media - , ha finito per sollecitare sempre più i presidenti, in quanto unica espressione di un potere di vertice *super partes*, a svolgere un ruolo di arbitraggio e di persuasione, oltre che di garanzia, sia per evitare crisi irreversibili che per stimolare gli organi competenti ad esercitare al meglio le proprie funzioni.

E si può aggiungere che, paradossalmente, questa esigenza si va manifestando anche a fronte di governi di larghe intese, che di per sé dovrebbero assicurare una maggiore stabilità dell'equilibrio politico, ma sono spesso poco in grado di mediare efficacemente al proprio interno tra le diverse forze politiche coinvolte. Emerge qui, una volta di più, quel ruolo di cerniera cui si è già fatto cenno, che caratterizza sempre più la figura del Presidente della Repubblica, personalità pubblica con un orizzonte istituzionale a 360°, che dovrebbe assicurare una peculiare capacità di tenuta, fondata su solidità di riferimenti culturali e valoriali, oltre che tecnici, da gestire in autonomia e spesso con discrezione.

4. Il Presidente della Repubblica aldilà della Costituzione formale

D'altra parte, in questa prospettiva di una Costituzione materiale che si distanzia non poco da quella formale, si possono sottolineare altre tendenze che si vanno consolidando nell'esercizio concreto da parte dell'inquilino del Quirinale di un ruolo di rappresentanza complessiva del sistema politico e sociale plurale. Si pensi, tra l'altro, alle svariate circostanze in cui il Presidente provvede a riconoscere pubblicamente - magari con significative ma semplici cerimonie nel palazzo simbolo dell'unità nazionale – particolari meriti acquisiti da cittadini nei vari campi della vita culturale, sociale e sportiva, con una attenzione e incentivi particolari ai giovani che hanno dimostrato altruismo o civismo esemplare. Oppure si pensi alla voce autorevole del Presidente, che sottolinea circostanze fauste di rilievo nazionale o, al contrario, interpreta sentimenti di condivisione a fronte di eventi luttuosi o di condanna di fatti criminali, cercando al tempo stesso quando possibile motivi di speranza per il bene comune. Uno spazio in cui emerge anche la sensibilità presidenziale per i diritti delle persone e per le esigenze di solidarietà nei confronti di chi ha più bisogno, con lezioni

di fatto di educazione civica, non a caso ripagate dal largo consenso della cittadinanza nei confronti di chi impersona la forza del volto discreto – ma effettivamente e costantemente presente – della Repubblica.

Guardando al futuro, ci si può chiedere se questo ruolo ultimamente così pervasivo di rappresentanza, supplenza e mediazione da parte del Presidente debba avere un qualche riconoscimento e fondamento formale nella Costituzione, in modo da ridurre la distanza tra essere e dover essere. In realtà va in proposito osservato che non è agevole – e forse neppure opportuno - prefigurare queste funzioni, talora esercitate a fisarmonica proprio perchè condizionate dalle mutevoli dinamiche in essere nella vita democratica. Anzi è in certo modo preferibile che, almeno entro dati limiti, l'ordinamento lasci margini di elasticità nella interpretazione del proprio ruolo, specie allorquando si tratta di organi cerniera o di chiusura del sistema, in grado di intervenire proprio a fronte di situazioni di instabilità che non possono essere puntualmente prefigurate in fattispecie normative. Ciò non significa tuttavia che non si possa, tra l'altro, intervenire sulle regole della forma di governo parlamentare con qualche razionalizzazione volta a ridurre, magari anche radicalmente, ricorrenti situazioni di instabilità, come ad esempio prevedendo la sfiducia costruttiva, utilmente sperimentata nel sistema tedesco.

Comunque, un margine (non regolato) di supplenza e mediazione presidenziale, accanto alle funzioni di garanzia, appare indispensabile, lasciando al Presidente il compito di valutare responsabilmente le circostanze in cui esercitarlo. Il che vuol dire peraltro che è sempre più essenziale eleggere presidenti che abbiano un profilo di esperienza e di attitudini adeguato a interpretare in modo alto questo ruolo, calibrando le modalità degli interventi – formali o non formali – da porre in essere. Una conclusione su cui ovviamente riflettere pensando alla imminente scadenza del Presidente in carica e alla scelta del suo successore.