

Indice

Capitolo I	
Evoluzione del quadro politico-costituzionale	1
Capitolo II	
“Elasticità” della figura presidenziale nella teoria e nella prassi	13
Capitolo III	
“Bipolarismo imperfetto” e ruolo del Presidente della Repubblica	23
Capitolo IV	
Il Potere di intervento “politico” del Presidente: il formarsi di un modello	31
Capitolo V	
Potere di esternazione e unità nazionale	47
Capitolo VI	
Legittimazione popolare del Presidente del Consiglio e riposizionamento del ruolo del Presidente della Repubblica	57
Capitolo VII	
Il Presidente della Repubblica nei progetti di revisione costituzionale	65
Bibliografia essenziale	75
Appendice – <i>Proposte di revisione costituzionale</i>	79

Capitolo I

Evoluzione del quadro politico-costituzionale

La discussione della figura del Presidente della Repubblica, in un sistema costituzionale che cambia, non può essere affrontata senza prima analizzare (sia pur brevemente) la prassi politico-istituzionale che si è affermata negli anni più recenti. Oggi viviamo in una società decisamente diversa da quella esistente e conosciuta cinquant'anni or sono dai Padri della nostra Costituzione. È questa una società della comunicazione, di carattere multiculturale, multietnico, nella quale il tradizionale sistema politico-istituzionale, che nel nostro paese ha retto per decenni con un *turnover* di governi e di cariche particolarmente rapido, non è più ripetibile così come era. Infatti non è più coerente con la realtà quel sistema, divenuto ormai un “rituale collettivo”, fatto di consultazioni e mediazioni da cui scaturiscono i processi decisionali.

Per di più di quarant'anni i partiti in seno al Parlamento sono stati i protagonisti assoluti della politica nazionale. Il nostro sistema democratico è sorto ed è cresciuto come “Stato di partiti”. Con riguardo a questa

condizione, la “centralità” del Parlamento è stata la risposta istituzionale all’esistenza dei due principali fattori: il sistema elettorale proporzionale e, quella che è stata definita la “*conventio ad excludendum*” (per la quale a una certa parte della sinistra era impedito di accedere al Governo).

Tutti questi fattori hanno fatto sì che il concetto di politica fosse accettato ed applicato dalle forze politiche non come delineazione di scelte strategiche e neppure come procedura di decisione, bensì come tattica, mediazione e compromesso. Il Parlamento è stato la sede istituzionale “per eccellenza” di questa politica consociativa.

Già agli inizi degli anni '80 si assiste alla definitiva messa in crisi dello “Stato assistenziale”, che era dovuta in parte allo sviluppo della società italiana e in parte al profondo e continuo mutamento della situazione economico-politica nel mondo. La politica economica Keynesiana era diventata sterile e addirittura controproducente (stagflation). Da allora si è ricercato un nuovo equilibrio attraverso l’esaltazione del libero mercato, che ha comportato una redistribuzione dei ruoli fra Stato, formazioni sociali e imprese. Si è così giunti alla necessità di riportare il sistema alla sovranità come configurata nella Costituzione o, quanto meno, come era stata delineata in Assemblea Costituente da una parte dei costituenti: la sovranità di un popolo inserito nei percorsi pluralistici delle “società intermedie” raccordate ai partiti politici. Ma tutto ciò richiedeva una radicale riforma

elettorale e una profonda revisione della Costituzione per far sì che i cittadini fossero più vicini alle istituzioni ridimensionando la funzione determinante nel frattempo assunta in concreto dai partiti.

Seppure i tempi già da allora fossero maturi, sono stati necessari tuttavia alcuni eventi per così dire “esterni” al sistema per poter iniziare un processo di riforma: il successo del referendum elettorale del 1993 a favore di un sistema maggioritario e i colpi inferti dalla magistratura ai tradizionali modi di finanziamento (illecito) della politica.

Per quanto la nuova legge elettorale abbia assicurato con il meccanismo maggioritario una certa alternanza di governo, essa ha creato però, con il permanere della quota proporzionale, un’anomala proliferazione di “partitini” che riescono, all’interno dei due poli, a dividere e a frammentare le grandi formazioni politiche, trasformandole in “federazioni” di più partiti, e soprattutto ad alterare il processo decisionale rispetto ai modelli maggioritari.

A livello parlamentare questo fenomeno (che ha generato la nascita di una molteplicità di gruppi parlamentari) in concorso con altri aspetti degenerativi della politica – come il trasformismo dei politici italiani (divenuto ormai una consuetudine) e il fenomeno della rappresentanza “personale” – ha conferito una certa “atipicità” a quella che era la dialettica parlamentare tra maggioranza e minoranza.

La caratteristica della mediazione, che è una forma

ancora privilegiata dal Parlamento, ha come veri protagonisti operativi non più i “gruppi-partiti”, quanto i “gruppi sociali” e i “gruppi d’interesse” con i loro rappresentanti presenti in quasi tutti gli schieramenti. Accanto a tutto ciò c’è anche da rilevare “l’arresto” della dialettica all’interno della stessa maggioranza, quando la stessa potrebbe mettere in discussione la stabilità dell’Esecutivo. A seguito di tutta la situazione politico-istituzionale e della messa “fuori asse” (per usare un’espressione di Sabino Cassese) del nostro governo parlamentare, è un fatto che in quest’ultimo decennio (se non anche prima) è cresciuta la sfiducia del cittadino nei confronti dei partiti. Quest’ultimi, infatti, non sono sentiti più come i “rappresentanti” dei cittadini, anche in ragione della scomparsa delle ideologie e di quelle forti correnti di pensiero che hanno caratterizzato la politica del passato. Il presente, nonostante gli ostacoli di tipo culturale e istituzionale, ci offre piuttosto uno scenario in cui la politica tenta di forgiarsi sulla logica della “*leadership*”. In considerazione del fatto che la cultura civica e i valori dei cittadini sono cambiati – nel senso di aver preso piena coscienza dell’esigenza di avere un filo diretto con chi li governa – nel momento in cui la democrazia dei partiti non è più ripetibile diviene fortemente reale l’esigenza di mettere mano a un organico progetto di riforme costituzionali.

Per un buon inserimento dell’Italia nel processo d’integrazione europea e nel sistema globale occorrono istituzioni degne di una “democrazia decidente” (Barbera).

Sorge infatti la necessità che il processo decisionale non sia frutto di tendenze patologiche, come le decisioni “neo corporative” (accordi stipulati fuori delle sedi istituzionali da Governo e parti sociali), come il sostanziale *bypass* del Parlamento attraverso un uso improprio delle deleghe legislative. Sorge più chiaramente la necessità di una “reistituzionalizzazione” del processo di decisione politica attraverso un nuovo bilanciamento del rapporto tra Esecutivo – Legislativo e Capo dello Stato e di una riforma delle regole, anche convenzionali, che presiedono al funzionamento dell’uno e dell’altro.

Per la verità alcune riforme, sia pure settoriali, hanno già da tempo preso il via: si pensi alla modernizzazione della pubblica amministrazione; alla elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Regione a statuto ordinario, in vista di un complessivo potenziamento del ruolo delle autonomie regionali. Così come, sempre in questa prospettiva, sono state introdotte importanti innovazioni riguardo al procedimento di deliberazione e agli ambiti potestativi degli statuti, alla forma di governo regionale e alle modalità di scioglimento dei Consigli. Al termine della XIII legislatura si è poi concluso il disegno di legge costituzionale sull’ordinamento federale della Repubblica, ponendo le basi per una profonda riforma delle autonomie territoriali, dettata dalla esigenza di svincolare le politiche regionali dalle decisioni del Governo centrale, nell’ottica di una migliore efficienza e responsabilizzazione degli amministratori locali nella politica in riferimento al territorio in cui vivono.