

IL SOLCO COSTITUZIONALE

ANDREA MANZELLA

Nella generosa disponibilità di Giorgio Napolitano vi è qualcosa che va ben oltre la drammatica vicenda politica, cominciata con le elezioni del 24-25 febbraio. Vi è infatti la consapevolezza di dovere conservare «immune da ogni incrinatura» – anche al di là del suo primo settennato – il ruolo istituzionale del presidente della Repubblica. Un ruolo che rischiava di essere fatalmente intaccato da una elezione- lotteria che si profilava altrimenti, nella baraonda.

La posta in gioco era già nota da tempo. Giorgio Napolitano l'aveva chiarito a Eugenio Scalfari nella intervista pubblicata da Repubblica il 5 luglio 2012. «Il presidente della Repubblica italiana è forse il capo dello Stato europeo dotato di maggiori prerogative». Siamo «in una Repubblica parlamentare dove però la Costituzione ha riservato al capo dello Stato un peso effettivo».

Mai un presidente della Repubblica, al culmine del suo mandato, aveva parlato così. Una valutazione confermata dai costituzionalisti: «In nessun altro periodo si è avuta la sensazione che lo snodo centrale del sistema sia stabilmente collocato al Quirinale» (Lippolis-Salerno, *La Repubblica del Presidente*, Il Mulino, 2013).

Solo una politica cieca poteva ignorare queste indicazioni: capovolgendo il senso della scelta. Non un presidente capace di reggere il ruolo centrale che – formalmente e materialmente – l'andamento costituzionale ormai gli assegna. Ma si è puntato su un "presidente di scopo": o un "presidente per le larghe intese" o un "presidente per un governo di minoranza" o un "presidente per lo scioglimento" o un "presidente per la tolleranza giudiziaria". Sempre e in ogni caso, insomma, un presidente strumentale ad un disegno politico più angusto della sua funzione e perfino contrario alla stessa indicazione costituzionale della sua durata nel tempo, a cavallo delle legislature.

Questa sgrammaticatura istituzionale doveva fatalmente condurre allo sgretolamento parlamentare nelle votazioni. Si cercava, dietro dignitose persone, una figura di un presidente contro-natura: lontana dalla realtà costituzionale che, settennato dopo settennato, ci dice cose diverse sul ruolo effettivo del capo dello Stato e sui suoi poteri. Un ruolo che non nasce da una indistinta espansione di competenze, frutto di occasionali prese di posizione, legate magari alla personalità dei presidenti che si sono succeduti. Nasce invece da un oggettivo disegno costituzionale che si è andato precisando in un tutto coerente: assemblando le attribuzioni presidenziali che erano un po' sparse nella Carta. Si è creata, insomma, al vertice dello Stato, una sfera d'influenza di grande efficacia perché personalizzata. E di sicura legittimazione perché: ha radici precise nella

Costituzione; ottiene il riconoscimento della giurisprudenza costituzionale; riscuote il largo consenso delle forze politiche (le grandi pressioni per la rielezione di Napolitano ci hanno detto che non è “gradita” solo la persona ma anche il metodo e le procedure di sette anni accidentati).

Insomma, sotto l’aspetto del valore simbolico della separazione dei poteri, si può dire che al triangolo tradizionale – governativo, legislativo, giudiziario – si è ora aggiunto, senza togliere nulla agli altri, un quarto lato. Un triangolo quadrilatero. Per chi invece guarda al realismo di una certa “fusione” dei poteri, si può dire che in questa fusione, l’intervento presidenziale è determinante fattore di integrazione.

Questo potere di influenza è tanto più forte in quanto non «procedimentalizzato». Non è costretto, cioè, in forme prefissate, ma obbedisce alle logiche della necessità politica (pur mantenendosi dentro i confini delle garanzie istituzionali). Le sue radici costituzionali si trovano in tre norme che sono costantemente richiamate nelle esperienze presidenziali (e specialmente nell’ultima). Norme che racchiudono l’essenza del nostro Stato: l’unità, la sovranità, la forma repubblicana.

Vediamole. Per l’articolo 87 il Presidente rappresenta l’unità nazionale (non a caso il ruolo dei presidenti delle regioni è stato decisivo nella sofferta scelta di Napolitano).

L’esperienza presidenziale ci dice però anche che questa unità non è stata mai intesa solo nel suo significato storico-territoriale. Ma sempre come legittimazione ad una azione di stimolo continuo: per una coesione politica da costruire giorno dopo giorno, rimuovendo gli ostacoli di fatto, economici e sociali (come recita il mantra dell’uguaglianza costituzionale). L’articolo 11 ci parla della sovranità italiana e delle limitazioni che ad essa sono consentite per una Unione sovranazionale. L’esperienza ci dice che il capo dello Stato ricava da questa formula la legittimazione per porsi come garante alla confluenza e all’intreccio tra i due ordinamenti. Quello nazionale e quello europeo. Garante, da un lato, della continuità dell’impegno dell’Italia nell’Unione, al di là delle cesure di elezioni e di governi. Garante, d’altro, della sostanziale «parità» dei vincoli che limitano la nostra sovranità e i vincoli degli altri nell’Unione.

L’articolo 139 ci dice che la «forma repubblicana» è immutabile. L’esperienza presidenziale è nel richiamo di quella formula per esercitare una funzione generale di garanzia per la non modificabilità dei principi supremi della Costituzione, per la loro “eternità”. Forma intesa, insomma, come «modo di essere» di una democrazia vertebrata dai valori costituzionali.

Ma non è solo l’esperienza presidenziale. C’è stata anche decisiva la giurisprudenza costituzionale. Chiamata a giudicare su contestazioni che toccavano singoli aspetti della sfera di influenza del capo dello Stato, la Corte costituzionale le ha respinte soprattutto sulla base della necessità di una visione di insieme della sfera presidenziale. La visione di un «organo collocato al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e che dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno di quei poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione, sia il loro equilibrio». Un organo con funzioni, dunque, di «equilibrio costituzionale e di raccordo nel sistema» (espressioni della sentenza numero 1 del 2013).

Esperienza e giurisprudenza possono piacere o no. Però sono queste, non contestate. La ragionevolezza dei fatti e del diritto, dettava dunque, da tempo, queste condizioni per la scelta: queste e non altre. Per una persona capace di farsi promotrice di cittadinanza attiva, di “tecniche” di uguaglianza. Per una persona capace, per prestigio e conoscenza, di prestazioni di fiducia nei confronti degli altri europei. Per una persona capace di tenere saldo, anche nei cambiamenti più radicali l’ancoraggio alla Costituzione “profonda”. Insomma, al di là della politica “stagionale”, la figura del presidente della Repubblica deve misurarsi unicamente con gli scopi, scritti e fondati su una Costituzione che è ancora “dentro” la nostra storia quotidiana. La rielezione di Napolitano ci dice che è questo il solo punto da tenere fermo nella fase, certamente costituente, che comincia. Per tutto il resto, la discussione sul sistema è già iniziata: compresa quella sui modi di investitura di una tale figura-chiave del nostro ordinamento costituzionale