

4 FEBBRAIO 2015

Il Presidente Mattarella  
garante del nuovo assetto  
costituzionale e la “funzione di  
indirizzo politico europeo”

di Andrea Pisaneschi  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Siena



# Il Presidente Mattarella garante del nuovo assetto costituzionale e la “funzione di indirizzo politico europeo”\*

**di Andrea Pisaneschi**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Siena

1. Non v'è bisogno di ripetere come il ruolo del Presidente nella forma di Governo italiana dipenda in grandissima misura non dai suoi poteri (quantitativamente più numerosi di ogni altro organo costituzionale) quanto principalmente dalle condizioni politiche e istituzionali nelle quali il Presidente si trova ad operare.

Il settennato che si apre in questi giorni è condizionato da varie situazioni, significativamente diverse rispetto ai settennati precedenti.

Le situazioni più rilevanti, a mio giudizio, sono le seguenti:

- a) L'esistenza di una riforma costituzionale in atto, che presumibilmente andrà in porto in un tempo non troppo lungo, abbinata ad una riforma elettorale che punta a stabilizzare la coalizione vincitrice. Come notissimo i tratti salienti della riforma costituzionale consistono nel trasformare la seconda Camera – con le eccezioni delle poche leggi bicamerali- in un organo di controllo della prima, cercando parimenti di rafforzare la posizione del Governo in Parlamento.
- b) Un processo di riforma dell'apparato amministrativo e del *welfare* dello Stato, che, a prescindere da legittime dichiarazioni politiche circa la sovranità interna di queste decisioni, sarà sostanzialmente guidata dall'Europa, se non altro perchè la BCE ha ormai

---

\* Contributo richiesto dalla Direzione.



messo a punto strumenti tali (il *Quantitative easing*, il programma OMT) la cui semplice minaccia di ritiro è in grado di far esplodere il costo del debito dello Stato inadempiente.

- c) L'esistenza nondimeno di una situazione in Europa, dove uno Stato che ha in corso un processo di ristrutturazione del debito, come la Grecia, spinge fortemente per trovare soluzioni alternative rispetto a quelle già negoziate attraverso i vari *memorandum of understanding* con Commissione, BCE, E FMI, e cercherà presumibilmente di trovare altri alleati, tra i paesi considerati deboli.

2. Partendo dal primo punto è noto che la modifica della Costituzione non modifica i poteri del Presidente della Repubblica. Nondimeno è presumibile attendersi delle modifiche di notevole rilievo nel modo in cui questi poteri verranno utilizzati.

Ovviamente, tanto più il sistema parlamentare è in grado di funzionare nel suo modello monistico, tanto più il modello dualistico (pure astrattamente presente nella Costituzione) tenderà ad essere relegato alla non auspicabile patologia del sistema. Ipotesi di supplenze forti, se il sistema politico riuscirà a ritrovare una nuova legittimazione anche attraverso la nuova legge elettorale e la modifica della Costituzione, appaiono oggi più difficili a verificarsi. La storia costituzionale ci ha mostrato che quando il pendolo dell'indirizzo politico si incentra su di un governo dotato di una solida maggioranza parlamentare, la "fisarmonica" dei poteri presidenziali tende a chiudersi, così come tende a riaprirsi nei momenti di debolezza o di stallo del sistema. E' quindi pensabile che sia nella transizione sino al 2016, sia nel passaggio successivo con la nuova legge elettorale, se la maggioranza governativa avrà una sua solida tenuta, si potrà tornare ad una regolarità costituzionale (come giustamente ha intitolato Clementi il suo editoriale) con un ruolo presidenziale meno visibile.

Se questo è vero, nondimeno il nuovo Presidente avrà davanti a sé la grandissima sfida di garantire il nuovo testo costituzionale.

Una cosa infatti è modificare le norme della Costituzione, ma un'altra cosa è "far sentire" la Costituzione come il punto di riferimento del Paese, essere in grado di far maturare un consenso diffuso sul testo costituzionale, stabilizzarlo con convenzioni appropriate che saranno necessariamente diverse da quelle che hanno costruito la storia repubblicana sino ad oggi. La modifica costituzionale in corso – con i suoi pregi e i suoi difetti- avviene inoltre in un momento di grave scollamento tra partiti e società, e forse nel momento di minor coesione sociale dal dopoguerra ad oggi. Il Presidente della Repubblica non avrà quindi soltanto il compito di applicarla e di farla correttamente applicare alle forze di maggioranza e di minoranza, ma anche di



legittimarla agli occhi dell'opinione pubblica, per ricompattare intorno ad essa le tendenze centrifughe che hanno caratterizzato le vicende di questi ultimi anni.

E' evidente, inoltre, che anche se il nuovo testo costituzionale non modifica formalmente i poteri del Presidente, l'utilizzazione di alcuni poteri presidenziali verranno ad essere da questo indirettamente condizionati. Ad esempio, se con il nuovo modello del Senato, quest'ultimo sarà titolare di una sorta di potere di riesame rispetto alla legge approvata alla Camera, è presumibile che il potere di rinvio da parte del Presidente possa diventare una sorta di *extrema ratio*, maggiormente legato al tema stretto della costituzionalità piuttosto che al c.d. "merito costituzionale". Anche sulla interpretazione dei suoi poteri in relazione al nuovo testo costituzionale, il Presidente sarà pertanto chiamato a dare interpretazioni e quindi a tracciare un nuovo sistema di prassi e convenzioni.

Dal contesto evidenziato sembrerebbe dunque poter emergere una figura di Presidente meno spinto dal contesto sistemico ad esercitare poteri di contrapposizione visibili, e più incline ad allargare invece i suoi poteri di *moral suasion* finalizzati alla stabilizzazione del nuovo ordinamento costituzionale.

Per svolgere questo compito il nuovo Presidente potrà contare su certi aspetti della storia recente e sulle sue caratteristiche personali.

Non v'è dubbio, infatti, che gli anni della difficile transizione politica e istituzionale che stiamo trascorrendo hanno lasciato un forte segno proprio e soprattutto nella figura del Presidente della Repubblica. Nonostante non si possano negare i vari interventi "politici" (ma bisognerebbe poi capire cosa si intende esattamente con questa parola, valutandoli uno per uno in relazione al contesto) dell'ultimo novennato, il Presidente della Repubblica costituisce ancora, tra gli organi costituzionali, il più forte punto di ancoraggio della opinione pubblica, nonché il garante di quel minimo di coesione sociale che ancora rimane al Paese.

La figura di Sergio Mattarella, politico ma giurista, conoscitore della macchina dello Stato ma percepito come *super partes*, e comunque caratterizzato da una limpida storia personale, ha le caratteristiche per svolgere questa missione di "tenuta" del sistema.

**3.** Questa considerazione appare rafforzata da quanto si diceva poc'anzi in ordine alla crisi del debito, i vincoli europei, le necessarie –anche dolorose– riforme da porre in essere. E' piuttosto evidente che le maggioranze che si troveranno a governare nei prossimi sette anni dovranno da una parte porre in essere le riforme strutturali, ma dall'altra parte cercheranno fortissimamente di negoziare con Bruxelles anche allentamenti dei vincoli e politiche di crescita (con ancora



l'incertezza che sussiste circa la declinazione operativa di tale espressione). Questo per non perdere il consenso interno, rischiando di aprire a forze estreme e populistiche.

Il bisogno di un punto di equilibrio tra rigore e solidarietà, tra vincoli esistenti e ipotetici “Piani Marshall” da porre in essere, sarà ancora più necessario nella misura in cui alcuni Stati “deboli” cercheranno di coalizzarsi per ottenere politiche di flessibilità e di allentamento.

E' inevitabile che questa politica del “doppio binario”, questo conflitto tra deboli e forti, creerà tensioni a livello degli Stati dell'Eurozona, con la conseguente necessità di ritrovare un punto di equilibrio e di garanzia sulle riforme da attuare e sul rispetto degli impegni europei, ma anche una maggiore solidarietà tra Stati deboli e Stati forti.

In questo contesto il Presidente della Repubblica sarà, a mio giudizio, chiamato ad esercitare un ruolo forte che deriva proprio dal suo essere ormai nella costituzione materiale prima ancora che in quella formale, il vero rappresentante dell'unità nazionale. Egli dovrà essere verso l'Europa il garante della stabilità dello Stato e del processo di riforma (rappresentante dell'unità nazionale intesa quindi anche come garanzia verso gli Stati europei della attuazione degli impegni internazionali), mentre dovrà apparire verso i cittadini come il garante della necessità e della ragionevolezza di queste riforme. Per svolgere questo doppio ruolo, alla fine, non conteranno tanto i singoli poteri che la Costituzione formalmente attribuisce al Presidente, quanto la “funzione” complessiva, intesa come insieme di atti –formali e informali- di stimolo e correzione all'interno, e di rappresentanza ed affidabilità all'esterno (già Bartole, *Il capo dello Stato e l'Europa*, in *Quad. Cost.* 2003, 5 ss. aveva rilevato la tendenza al formarsi di un proprio indirizzo presidenziale in politica estera).

In questo versante la figura di garante –che è imprescindibile per svolgere correttamente il difficile compito- sarà dunque presumibilmente corredata, da una parte, da poteri di stimolo verso le forze di governo, per mantenere le linee di fondo del sentiero del rigore europeo (pur con i necessari adattamenti che sarà compito delle forze politiche negoziare). Mentre dall'altra parte sarà necessario rendere coeso il Paese non solo sulla Costituzione ma anche sull'Unione Europea. Anche rispetto ad essa il Presidente diviene quindi garante, e non solo per l'esistenza dell'art. 117 della Costituzione, ma per assicurare la stabile permanenza dell'Italia nel contesto europeo.

Volendo parafrasare Barile, si dovrà forse parlare, specialmente in questo settennato, anche di un Presidente titolare di una “funzione di indirizzo politico europeo”, volendo significare con questa espressione l'esercizio di un ruolo diverso e distinto dalla maggioranza, ma teso a garantire verso l'interno e verso l'esterno, il rispetto dei principi sui quali si basa la coesione europea.