



# IL SESTANTE

## BOLLETTINO DEL CESI

Centro Nazionale di Studi Politici e Iniziative Culturali

www.centrostudicesi.it – cesi.studieiniziative@gmail.com

IBAN IT52S083271450000000001335

Gaetano Rasi, *Presidente Onorario*; Giancarlo Gabbianelli, *Presidente*; Franco Tamassia, *Vicepresidente*; Marco C. de' Medici, *Segretario*; Mario Soggiu, *Tesoriere*.

*Consiglio Direttivo*: Carlo Alberto Biggini, Mario Bozzi-Sentieri, Giovanni Cinque, Liborio Ferrari, Giuliano Marchetti, Nazzareno Mollicone, Cristiano Rasi, Ettore Rivabella, Romolo Sabatini Scalmati, Agostino Scaramuzzino, Angelo Scognamiglio, Giulio Terzi di Sant'Agata, Carlo Vivaldi-Forti, Lucio Zichella.

*Comitato Scientifico*: Franco Tamassia, *Presidente*; *Componenti*: Mario Bozzi Sentieri, Alessio Brignone, Edoardo Burlini, Gian Piero Joime, Nazzareno Mollicone, Vincenzo Pacifici, Giovanna Piu, Lorenzo Puccinelli Sannini, Gaetano Rasi, Angelo Scognamiglio, Giulio Terzi di Sant'Agata, Carlo Vivaldi-Forti, Marina Vuoli Buontempo, Lucio Zichella.

## Dalla *democrazia anonima* alla *democrazia compiuta*

*L'attuale numero de Il Sestante è interamente dedicato all'essenziale individuazione del passaggio dall'attuale democrazia dimezzata, espressione del voto anonimo, condizionato da una partitocrazia di cooptati e sottoposto a precarie suggestioni, ad una democrazia compiuta, in quanto espressione di un voto consapevole da parte di un popolo che vuol essere responsabilmente rappresentato secondo le indicazioni provenienti dalle convinzioni e dalle competenze di ciascuno.*

*Il problema viene affrontato partendo dalla elezione diretta da parte del popolo del Capo dello Stato ed operando la necessaria distinzione tra scelta condizionata da suggestioni propagandistiche di corto respiro e selezione ragionata da parte di un popolo non più massa amorfa, ma composto da cittadini che partecipano alla vita sociale e quindi che costituiscono giorno per giorno lo Stato in cui vivono.*

*La prima parte di questo studio, opera del prof. Franco Tamassia, riguarda una serie di definizioni e di inquadramenti concettuali prodromi ad una seconda parte che contiene le indicazioni concrete per un radicale cambiamento costituzionale. L'illustre studioso anzitutto si preoccupa di individuare le caratteristiche delle varie forme di espressione democratica che danno luogo poi agli organi rappresentativi e di governo.*

*In questa seconda parte l'esponente del CESI indica la necessaria soluzione costituente al posto di modeste, e in sostanza dannose, riforme operate in sede di legislatura corrente da parte degli esponenti dell'attuale Governo che le strumentalizza ai fini di protrarre la propria preminenza politica.*

*In altre parole Tamassia, attraverso un percorso di definizione concettuale dei termini, prepara il discorso conclusivo consistente nell'indirizzo progettuale volto ad una mobilitazione del popolo per una nuova Costituzione. (g.r.).*

### *La proposta costituzionale del Cesi: attuare la democrazia compiuta*

### **L'elezione diretta dal popolo del Presidente della Repubblica**

di Franco Tamassia

Sommario: 1. *Il Capo dello Stato come problema costituzionale.* 2. *Forme di Stato e forme di Governo.* 3. *Il Capo dello Stato come Presidente della Repubblica.* 4. *Formule costituzionali: presidenzialismo, semipresidenzialismo, premierato, cancellierato, plebiscitarismo.* 5. *Il Capo dello Stato per l'Italia.* 6. *La posizione del CESI: passare dalla democrazia incompleta e anonima alla democrazia compiuta e consapevole.*

**In allegato il fascicolo "La biblioteca del CESI"**

## La proposta costituzionale del Cesi: attuare la democrazia compiuta

### L'elezione diretta dal popolo del Presidente della Repubblica

di Franco Tamassia

Sommario: 1. *Il Capo dello Stato come problema costituzionale.* 2. *Forme di Stato e forme di Governo.* 3. *Il Capo dello Stato come Presidente della Repubblica.* 4. *Formule costituzionali: presidenzialismo, semipresidenzialismo, premierato, cancellierato, plebiscitarismo.* 5. *Il Capo dello Stato per l'Italia.* 6. La posizione del CESI: passare dalla *democrazia incompleta e anonima* alla *democrazia compiuta e consapevole.*

#### **1. Il Capo dello Stato come problema costituzionale**

In un sistema costituzionale quella del Capo dello Stato costituisce la figura chiave di tutto il sistema perché è quella che più degli altri organi caratterizza la forma di Stato e, indirettamente, la forma di governo.

#### **2. Forme di Stato e forme di Governo**

Per evitare fraintendimenti premettiamo una definizione delle nozioni giuspolitiche delle due forme (di Stato e di Governo) perché di fatto queste nozioni sono oggetto di preferenze ideologiche anche se non lo dovrebbero essere.

Per forma di Stato intendiamo (con estrema sintesi) il duplice ordine di rapporti fra gli elementi dello Stato: Ordinamento (giuspolitico), Popolo e Territorio:

a) Rapporti dell'Ordinamento con il Territorio: Stato unitario, Stato decentrato o regionale, Stato federale e Confederazione di Stati.

b) Rapporti dell'Ordinamento con il Popolo: Stato democratico e Stato autocratico. Si tratta di due determinazioni meramente teoriche e tendenziali. Storicamente si tratta di due poli in cui le relazioni fra il Sovrano (che può essere formalmente monocratico o collegiale o assembleare) si trovano in un rapporto massimo o minimo (mai assoluto) di coincidenza o di separazione nei confronti della base sociale (o Popolo). In altri termini si tratta di una serie indefinita e indefinibile di casistiche storiche che vanno dalla democrazia all'autocrazia passando per la oligarchia. Sotto il profilo dei rapporti fra Ordinamento e Popolo elementi di democrazia, oligarchia e autocrazia sono presenti in ogni ordinamento, altrimenti un ordinamento non sussisterebbe. Si tratta di gradazioni che caratterizzano storicamente il ciclo biologico degli ordinamenti giuspolitici che si alternano scanditi dalle rivoluzioni; le rivoluzioni possono essere *hard* (violente e cruente) o *soft* (con o senza assemblea costituente o con riforme presentate come costituzionalmente valide ma che sono sostanzialmente rivoluzionarie).

Per forma di Governo intendiamo i rapporti fra i tre poteri fondamentali all'interno dell'Ordinamento giuspolitico, Legislativo, Esecutivo e Giudiziario. Le forme di Governo si distinguono costituzionalmente (e storicamente) a seconda della prevalenza, oltre un certo limite, di uno dei tre poteri sugli altri due. In teoria il Legislativo dovrebbe determinare l'ordinamento, l'Esecutivo dovrebbe attuarlo e il Giudiziario (costituzionale e ordinario) dovrebbe assicurarne l'osservanza e la coerenza. Il rapporto dei tre Poteri dovrebbe essere di assoluto equilibrio senza il primato di nessuno e senza la prevalenza di uno di essi sugli altri.

In realtà, l'esperienza storica dimostra che queste prevalenze ci sono sempre alternativamente state, ci sono e ci saranno, in quanto un Potere prevale sugli altri quando gli altri attraversano un periodo di crisi che si traduce in inazione e inefficienza per cui le persone fisiche, titolari del Potere più dinamico prendono iniziative anche nelle competenze e nelle funzioni di ciascuno degli altri due poteri. La storia delle istituzioni parla di governo *Direttoriale* e di *legislatura* in cui prevale l'Esecutivo che non risponde al Parlamento, di governo *Assembleare*, o *parlamentarismo*, in cui l'iniziativa legislativa parlamentare prevale su quella governativa, e di Governo dei giudici. La prevalenza di fatto di un Potere tende a tradursi in prevalenza di diritto.

Come è noto il problema centrale di un ordinamento politico e giuridico è l'equilibrio e la patologia più grave e generatrice delle altre patologie è lo squilibrio sia nei rapporti con le parti del Territorio, cioè sia nella forma di Stato, sia nei rapporti fra i tre poteri, cioè nella forma di governo. Realisticamente, come in tutte le cose umane (anche fisiche e fisiologiche) la patologia è intrinseca; il problema non sta nell'evitarla (come non si evita la senescenza) ma nel trovare un sistema di transizioni tra forme di Stato e tra di forme di Governo con il minimo costo sociale. La malattia, se la si conosce, non la si evita ma la si riduce.

Per concludere questa introduzione (minima in senso assoluto ma lunga in relazione agli scopi del presente scritto) occorre accennare al criterio di fondo per assicurare la minimalizzazione del costo sociale di evoluzione delle forme di Stato e di Governo. Tale principio, presente fin dai tempi dell'antichità classica mediterranea, applicata nelle determinazioni (*ante litteram*) costituzionali greche e romane, consiste nel rendere inversamente proporzionale l'intensità di un potere (e relativa funzione) con la sua stabilità politica (in relazione al condizionamento e all'autonomia) e temporale (in relazione alla durata). Un potere monocratico e forte, cioè in pratica quello decisorio e su materie specifiche, deve essere di breve durata e possibilmente non rinnovabile per la stessa persona; un potere intermedio, collettivo e decisorio su tematiche di principio e generali, deve avere una durata tale da permettere una programmazione realistica che permetta alla base sociale ed agli operatori economici di fare previsioni con la necessaria certezza; un potere delicato e determinante per la sicurezza collettiva, come quello di controllo deve fruire di un massimo di durata e di autonomia (innanzi tutto nei confronti dei soggetti da controllare).

A questo punto si inserisce il tema del Capo dello Stato, cioè del Capo *sui* due elementi dello Stato, Popolo e Territorio (dimensione socio-politica) e, in quanto tale, Presidente della Repubblica, cioè *sull'*Ordinamento (dimensione giuridica).

### **3. Il Capo dello Stato come Presidente della Repubblica.**

La dinamica delle forme di Stato e delle forme di Governo, perché possa svolgersi nella patologia minimale richiede l'esistenza di un organo al di sopra delle parti e che, per la sua autorevolezza, e per le sue funzioni, possa costituire l'ultima spiaggia a cui approdare nei momenti più difficili della comunità nazionale, dello Stato sia come società sia come apparato, sotto il profilo sociale, economico, internazionale, nei momenti in cui il potere esecutivo viene travolto per i suoi errori, per le sue inadeguatezze, per la faziosità degli avversari e delle ambizioni personali, per una situazione di isolamento internazionale che mini l'unità e la sussistenza dello stesso Stato Nazione.

Un capo può essere veramente all'altezza di queste situazioni solo se si trova in una situazione istituzionale effettivamente non solo al di sopra delle parti ma fuori delle situazioni che hanno portato a crisi si stallo, di implosione o di esplosione del sistema politico. Ecco perché occorre, specialmente oggi che l'Italia sta attraversando una delle più pericolose involuzioni storiche dalla sua nascita come Stato sovrano unitario, ripercorrere le dinamiche strutturali e costituzionali che le possano permettere di uscire dal guado. Una riconsiderazione della figura del Capo dello Stato a questo riguardo è ormai fondamentale, primaria e ineludibile.

### **4. Formule costituzionali: presidenzialismo e semipresidenzialismo, premierato, cancellierato, plebiscitarismo.**

**Dogmi e prevenzioni.** Abbiamo detto che la carica del Capo dello Stato (come di altri organi costituzionali) è soggetta a condizionamenti psicologici e ideologici che si traducono in principi e modelli diversi in rapporto alla estrazione politico-ideologica non solo di ogni operatore politico ma di ogni cittadino. A seconda delle preferenze dirigistiche o collegiali ed anche a seconda delle preferenze estetiche per determinati modelli di personalità storiche (contemporanee ma anche del passato moderno, medioevale o addirittura antico) termini come *presidenzialismo* o *plebiscitarismo* provocano reazioni diverse e contrarie di adesione o di opposizione.

**Presidenzialismo e Semipresidenzialismo.** Al fine di convincere come il coinvolgimento della base sociale nell'investitura al potere di una figura istituzionale non porti necessariamente ad

una autocrazia sarà bene rivisitare almeno tre forme di governo abbastanza popolari e destinatarie di una certa considerazione: *Presidenzialismo*, *Premierato* e *Cancellierato*.

Con il termine *presidenzialismo* si intende, in linea generale, una forma di Governo, in cui coincidono nella stessa persona le cariche di Capo del Governo e di Presidente della Repubblica. A questa coincidenza corrisponde quasi sempre, ma non necessariamente, l'elezione diretta da parte del corpo elettorale alla quale consegue, per l'autorevolezza derivante dall'investitura popolare, il carattere monocratico dell'esecutivo nel senso della totale subordinazione del Consiglio dei Ministri al proprio Presidente e Capo del Governo.

Nella forma di governo presidenziale il principio della separazione dei poteri si esprime nella connessione di due principi: privazione del potere di sciogliere le Camere, da parte del Presidente della Repubblica, privazione del potere da parte delle Camere di sfiduciare il Presidente; resta da parte di esse il potere di metterlo in istato di accusa per gravi e specifici reati. Tale forma di governo viene solitamente giustificata come la migliore difesa e conciliazione di due principi politici complementari: la netta separazione dei poteri legislativo ed esecutivo e la stabilità di governo dato che la *forza decisionale* di governo si avvale della monocraticità e della carismaticità di questa figura di presidente.

L'esempio, positivo, più frequente di *presidenzialismo* è quello degli Stati Uniti d'America che risulta tuttavia attenuato rispetto alla sua esemplarità. Il Presidente (insieme a un vicepresidente) viene eletto da 535 *grandi elettori* a loro volta designati dal corpo elettorale nei singoli Stati della Federazione, ed in base ad un programma di *indirizzo politico* (*piattaforma programmatica*). In effetti, però, la forza del Presidente è attenuata dalla necessità di negoziare le scelte di politica interna con il Congresso che potrebbe arrestare la sua azione di governo.

L'esempio, negativo, di presidenzialismo è quello fornito dall'esperienza costituzionale dell'America Latina considerato plebiscitario e populista, in quanto il più delle volte viene instaurato da militari per cui quella che avrebbe dovuto essere solo una *forma di Governo* si trasforma di fatto in una *forma di Stato* autocratica dove vengono compromesse le garanzie essenziali del costituzionalismo.

Veniamo al caso del *Semipresidenzialismo*, cioè di quella forma di governo, adottata in Francia da De Gaulle (1958) e sottoposta a successive modifiche (1962) e quindi adottata anche in Portogallo e nell'Europa dell'Est. Il *Semipresidenzialismo* combina istituti del sistema parlamentare con istituti del sistema presidenziale, in altri termini distribuisce fra due organi, Capo dello Stato e Capo del Governo, ed attenua il principio di separazione dei poteri fra legislativo ed esecutivo, poteri che in altri sistemi sono maggiormente separati.

Il Presidente della Repubblica viene eletto a suffragio universale ed esercita la funzione di indirizzo politico, può sciogliere anticipatamente il Parlamento senza controfirma, promuove il *referendum* legislativo, è titolare esclusivo in politica estera, può assumere poteri speciali in situazione di grave crisi interna al Paese. Tali attribuzioni sono però attenuate dal rapporto di fiducia con il Parlamento. Accanto al Presidente della Repubblica sussiste però un capo dell'esecutivo nella persona del Primo Ministro espresso dalla maggioranza parlamentare.

L'unico inconveniente, ma eventuale, è dato dal fatto che i due organi, derivando da investiture differenti, popolare e parlamentare, possono esse espressi da differenti orientamenti politici, per cui subentra la cosiddetta *coabitazione* per la quale le rispettive funzioni possono essere esercitate di fatto solo attraverso reciproche transazioni. Se invece i due organi sono espressi ambedue da uno stesso orientamento politico allora il Capo dello Stato può determinare l'indirizzo politico con maggiore coerenza e decisione.

Anche in questa forma di governo si è ritenuto mantenere distinti Capo dello Stato e Capo del Governo, perché ci si rende conto della necessità, intrinseca alla vita politica, di mantenere distinto ciò che è necessariamente contingente, come l'orientamento politico degli interessi, e ciò che è necessariamente permanente, come la sussistenza dello Stato.

**Il Premierato.** Con il termine *Premierato* (riconducibile all'inglese *premiership*) si intende invece una forma di Governo parlamentare imperniata sul ruolo del Primo Ministro (*Premier*).

L'esempio più frequente di *premierato* è quello della Gran Bretagna (cosiddetto modello

Westminster) dove il *premier* è il *leader* del partito maggioritario alla Camera dei Comuni. Tale istituto scaturisce dalla combinazione del sistema bipartitico e del sistema elettorale maggioritario a un solo turno (*first past the post*), rafforzata da regole costituzionali convenzionali (*conventions*). Il *leader* del partito di maggioranza, cioè colui che ha vinto le elezioni per avere ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei Comuni, viene perciò stesso considerato indirettamente eletto *premier* dal corpo elettorale e quindi da nominarsi di fatto obbligatoriamente da parte della Corona, Capo del Governo che al *premier* stesso spetta di formare. Anche il *premierato* dunque è da considerarsi una diretta legittimazione popolare del Capo del Governo. Legittimazione, anche questa volta attenuata dal fatto che in corso di legislatura il *Premier* può essere sostituito con un'altra personalità del partito di maggioranza: senza ulteriore consultazione elettorale i conservatori sostituiscono Margaret Thatcher con John Major (1990).

Questi due istituti (*presidenzialismo* e *premierato*), che coinvolgono più o meno direttamente l'elettorato di base nella nomina del Capo del Governo dovrebbero servire a scongiurare i timori di un certo mondo politico italiano (specialmente di sinistra ma non solo) dai timori di autocrazia fuori controllo.

**Il Cancellierato.** Il sistema del *Cancellierato* tedesco ha dei punti di analogia con il *Premierato* inglese per quel che riguarda l'investitura considerata di fatto diretta da parte dell'elettorato in quanto il titolare deve provenire dalla maggioranza parlamentare. Il Capo dello Stato, cioè il *Presidente federale*, in conformità ad una *convenzione costituzionale*, designa a Cancelliere il leader del partito risultato maggioritario nelle elezioni; designato che il Bundestag elegge poi a maggioranza assoluta senza dibattito.

Dato questo criterio di investitura il Cancelliere federale (*Bundeskanzler*), come Capo del Governo gode di un primato politico e istituzionale nei confronti dei ministri: determina l'indirizzo politico del Governo e ne è responsabile. La democraticità del sistema si riduce alla presunta indiretta investitura popolare (la c.d. *Kanzlerdemokratie*) ed all'istituto della fiducia-sfiducia parlamentare. Il cancelliere si deve infatti dimettere se il Bundestag gli vota la sfiducia purché, contemporaneamente, dimostri di poter eleggere, sempre a maggioranza assoluta, un nuovo candidato al Cancellierato.

In sintesi, come per il *Premierato*, anche per il *Cancellierato* si può dire che la implicita investitura popolare, a ben vedere, va riferita più alla maggioranza espressa dalle elezioni che non al capo della maggioranza; tanto è vero che è di questa che egli deve godere la fiducia e nei confronti di una maggioranza non è il prestigio che conta, perché i parlamentari sono soggetti a interessi di potere e non a quei condizionamenti psicologici ai quali spesso (ma non sempre) è soggetto il Popolo. Se si aggiunge che anche questo sistema prevede una netta distinzione politica e funzionale fra maggioranza e minoranza, ci si trova sempre di fronte ad un tipo di partitocrazia i cui limiti sono in ultima analisi abbandonati all'*ethos* della base sociale e non alla funzionalità delle istituzioni. In ogni caso, sia nel *Premierato* sia nel *Cancellierato*, si tratta sempre di Capi di Governo distinti dal Capo dello Stato e, in questa sede, il richiamo serve solo a dimostrare come i coinvolgimenti, sia pure a livelli diversi, della base sociale non concludono necessariamente ad una autocrazia.

**Il plebiscitarismo.** Quando, poi, a proposito dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica si esprimono dei timori *plebiscitari* in senso antidemocratico, in realtà sarebbero necessari dei notevoli distinguo, in riferimento all'uso del termine: *plebiscito* e del termine da esso derivato: *plebiscitarismo*.

Preliminarmente, quando si teme il *plebiscitarismo*, bisogna precisare a quale delle formule ci si riferisce in relazione all'elezione diretta del Capo dello Stato: la coincidenza fra le due figure di Capo dello Stato e Capo del Governo, oppure l'assenza del rapporto fiduciario con il Parlamento (assenza di fiducia-sfiducia, non previsione dello scioglimento delle Camere o, infine, il principio *simul stabunt e simul cadent*), oppure ci si riferisce alla sola *elezione diretta*, in quanto tale, da parte di tutto l'elettorato pur mantenendo al Capo dello Stato le funzioni tradizionali di stimolo, controllo e di indirizzo.

Storicamente, infatti, l'elezione diretta del Capo dello Stato e il *plebiscito* sono istituti differenti.

Infatti, nella sua esperienza storica, il *plebiscito* consiste in una specie di consultazione popolare, in genere, non contemplata da un ordinamento costituzionale in vigore e, quindi, fornita di una efficacia di fatto ma non giuridica. Nell'esperienza storica (tralasciando il diritto romano) un *plebiscito* viene adottato, in circostanze eccezionali, da un Governo, al fine di ottenere dalla base sociale una pronuncia, alternativa tra un *sì* e un *no* in relazione ad una scelta costituzionale o di portata costituzionale. Esempi moderni di *plebiscito* si hanno dalla rivoluzione francese in poi e riguardano almeno tre ordini di scelte:

a) la scelta sull'attribuzione di un territorio ad uno o ad un altro Stato (in Francia: annessione di determinate regioni alla Francia: Avignone (1790); Nizza e Savoia (1792); Ginevra (1798); in Italia in seguito all'unità nazionale per l'annessione al Regno di Sardegna poi al Regno d'Italia: Toscana, Emilia, Regno delle due Sicilie (1860), Veneto (1866), Stato pontificio (1870);

b) la scelta di un assetto istituzionale instaurato di fatto da una rivoluzione o da un colpo di Stato, o da un atto internazionale, oppure in seguito ad una Assemblea costituente o, infine, da una riforma costituzionale.

Se in questi casi si tratta prevalentemente di una fonte *extra ordinem*, ciò non significa che questo tipo di manifestazione di volontà popolare sia necessariamente antidemocratico; un giudizio sulla democraticità o meno di un *plebiscito*, in pratica, è formulabile solo a posteriori in relazione al suo esito politico e alla distanza, se cioè si concluda o meno con la conferma di una istituzione autocratica e con la sua perpetuazione o con l'instaurazione di un sistema democratico sostanziale e formale. Storicamente, infatti, il *se (an)*, il *quando (cum)* e il *come (quomodo)* dell'indizione di un plebiscito sono quasi sempre affidati alla discrezionalità arbitraria di un potere politico.

La diversità degli esiti dei *plebisciti* spiega pertanto, anche se non giustifica la diffidenza, nei confronti del *plebiscitarismo* che attrae con sé quella del *presidenzialismo*, da parte di ambienti politici che temono di compromettere posizioni di libertà acquisite o di non poterne conseguire ulteriori. Ambedue gli istituti vengono considerati come forme deteriori, passive e demagogiche, di partecipazione politica da parte della base popolare. Di qui la contrarietà diffusa per l'adozione di un sistema definito in generale come *presidenziale* visto come introduzione alla cosiddetta *deriva plebiscitaria*, e foriero di una subordinazione ad una figura *carismatica* emancipata da ogni controllo parlamentare.

A questo punto vale la pena di puntualizzare sui timori, espressi non di rado, in ordine all'elezione diretta di figure di vertice di un sistema politico, emergenti da non ancora lontani esempi storici come quelli di Mussolini, di Hitler e di altri dittatori europei o sudamericani. Al riguardo bisogna tenere presente che si tratta di casi del tutto particolari in cui l'elettorato non era in grado di esprimersi liberamente in quanto condizionato da gravi emergenze di ordine pubblico o di guerra civile determinate, a loro volta, da eventi eccezionali nazionali e internazionali.

Almeno per ora non è il caso dell'Italia, ma una colpevole inerzia istituzionale potrebbe portare ad analoghe situazioni di emergenza.

## 5. Il Capo dello Stato per l'Italia

Per quanto riguarda l'Italia la disciplina costituzionale repubblicana delle funzioni attribuite alla carica del Presidente della Repubblica hanno risentito di comprensibili condizionamenti (anche per le contingenti situazioni in cui ha operato la Costituente) per cui dogmi e prevenzioni hanno condotto all'attuale condizione ed evoluzione dell'esperienza presidenziale. È vero che le istituzioni da un lato debbono aderire all'indole di un popolo, e dell'altro, debbono tenere conto della sua storia e degli errori del passato, ma è anche vero che *tenerne conto* significa anche utilizzare la capacità che hanno le istituzioni (soprattutto quelle costituzionali) di migliorare laddove necessario l'indole di un popolo e di scongiurare vecchi errori.

Questa considerazione è in parte ovvia ed in parte il Costituente del dopoguerra ha cercato di *tenerne conto*, il problema è di non commettere errori nelle anamnesi, nelle diagnosi e nelle terapie. Errori di questo tipo sono umanamente inevitabili ma dopo l'esperienza di settant'anni è possibile evitare gli errori di settant'anni prima (e limitarci a quelli inevitabili di oggi ...!).

**Riforme e Presidenza della Repubblica.** Nella fase di profonde e problematiche riforme della Costituzione italiana, quale quella che viviamo in questi mesi, uno dei timori espressi dai promotori del *Comitato referendario del No* è costituito proprio dall'eccessiva preminenza che essi credono di riscontrare della funzione di Capo del Governo rispetto al Parlamento. Questi timori inoltre vengono rafforzati dal paventato pericolo che, di riforma in riforma, si arrivi alla deprecata *deriva plebiscitaria*.

**Perché l'elezione diretta del Capo dello Stato.** A questo riguardo è importante far conoscere la proposta costituzionale del Cesi che chiede l'elezione diretta del Capo dello Stato.

I timori per la cosiddetta *deriva plebiscitaria*, se ben si consideri, non si debbono fissare sull'*elezione diretta* ma sulle *competenze* del Capo dello Stato. Spesso, invero, si sono sentite delle critiche a presidenti della Repubblica Italiana anche da parte di esponenti di aree politiche che si riconoscono eredi dell'attuale sistema costituzionale e che di esso si ergono a difesa decisa pur chiedendone l'aggiornamento. Mettiamo da parte il fatto che ben tre Presidenti della Repubblica non hanno terminato il mandato: uno per ragioni di salute tuttavia presuntivamente riconducibili a cause ... istituzionali, gli altri sono stati accusati, in sintesi, di non essere stati sempre al di sopra delle parti. Ma non ci si è chiesto il perché "ultimo", ossia la vera ragione.

A nostro vedere il perché è chiaro: il Presidente della Repubblica Italiana viene eletto dal Parlamento, viene eletto cioè dai partiti politici, quindi viene eletto in base a transazioni e patteggiamenti per la maggior parte nascosti che nulla hanno a che fare con l'interesse nazionale, con l'unità nazionale, con la *concordia ordinum*. Come si fa a negare che l'eletto dovrà ben presto mantenere fede a promesse (evito aggettivi) fatte a chi lo ha posto a Capo dello Stato?

Ebbene, proprio quelle funzioni fondamentali che l'attuale Costituzione italiana assegna al Presidente della Repubblica (e che lo rendono Capo dello Stato) potranno essere assolve in assoluta libertà, in scienza e coscienza, se il Presidente della Repubblica venisse eletto direttamente dal Popolo del quale, e solo del quale, si sentirebbe il garante.

**Le funzioni attuali del Presidente della Repubblica.** Le funzioni attuali del Presidente della Repubblica italiana chiedono tutte, al massimo grado, una investitura popolare diretta soprattutto per emanciparlo dai partiti politici e dalla gravissima crisi di identità che essi stanno attualmente attraversando.

Tale autonomia dai partiti (ma anche dai *poteri forti*) è indispensabile soprattutto per quel che concerne le attribuzioni ripartite sopra i tre poteri (esecutivo, legislativo o giudiziario). In particolare si fa riferimento alle facoltà decisionali formalmente e sostanzialmente presidenziali (che la riforma ha in buona parte abolito): nomina di giudici costituzionali, di senatori a vita, di esperti componenti il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro; rinvio delle leggi; invio di messaggi alle Camere; si fa altresì riferimento ad atti formalmente presidenziali e sostanzialmente governativi: decreti presidenziali aventi forza di legge, regolamenti governativi e nomina di alti funzionari dello Stato; per finire si fa riferimento ad atti complessi come nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e scioglimento delle Camere. Si tratta di atti in cui gli interessi di parte sono fortissimi ed altamente condizionanti sui quali la elezione, a seguito dei mercanteggiamenti parlamentari, praticamente finisce per togliere ogni valore politico in senso sano ed etico all'azione del Capo dello Stato.

Ancora più grave è il condizionamento della dinamica parlamentare che, oggi più che mai, è solo il riflesso dei rapporti extraparlamentari fra apici dei partiti lideristici, sull'esercizio di quelle attribuzioni, di garanzia, di controllo, di prerogativa e di influenza, che incidono, a loro volta, sulla dinamica del circuito politico-costituzionale.

I poteri di *garanzia*, più di ogni altro, debbono esercitarsi nella massima neutralità nei confronti dell'*indirizzo politico* sul quale, tuttavia, occorre contemporaneamente invigilare, o nei confronti dell'impiego delle forze armate (comando delle FFAA), o dell'amministrazione della giustizia (presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura): settori dove si gioca la credibilità dello Stato.

I poteri di *controllo* (sospensione, riesame), poi, esercitati nei confronti di alcuni poteri statali in relazione alla legittimità, formale e sostanziale, o al merito degli atti da essi compiuti:

promulgazione delle leggi, emanazione di atti aventi forza di legge, di regolamenti, nomina di alti funzionari dello Stato, autorizzazione alla presentazione di disegni di legge alle Camere, nomina di ministri, ratifica di trattati internazionali, dichiarazione dello stato di guerra. Non parliamo poi di prerogative considerate talvolta residui di forme di Stato o di Governo di epoche remote, addirittura monarchiche medioevali, come amnistia, indulto e grazia.

Per finire abbiamo i poteri *d'influenza* come messaggi inviati alle Camere in occasione di rinvio di leggi, o i messaggi formali o informali, le cosiddette esternazioni, privi di controfirma ministeriale e rivolti direttamente alla pubblica opinione. Si tratta di poteri delicati attraverso i quali il Capo della comunità nazionale può supplire alla crisi degli altri poteri nei momenti più gravi che essa potrebbe attraversare.

**Vizi di origine.** Per difendere la carica di Presidente della Repubblica dai mutamenti delle maggioranze parlamentari o all'iniziativa settaria di qualche magistrato, la Costituzione è stata disciplinata in modo che il titolare, nel corso del mandato, dovesse rispondere penalmente solo per due fattispecie, alto tradimento e attentato alla Costituzione, peraltro prive di definizione ed abbandonate alla dottrina e all'interpretazione della Corte costituzionale. Una difesa normata così forte non sarebbe stata necessaria in presenza di una investitura popolare diretta, la quale investitura, viceversa, avrebbe impedito ai titolari della carica di subire condizionamenti come quelli subiti da Segni nel 1964, o quelli subiti da Saragat nel 1969 e da Leone nel 1978 ed infine da Cossiga. Lo stesso Presidente Giorgio Napolitano è stato costretto di fatto a tollerare (se non favorire) un procedimento di revisione costituzionale incompatibile con l'art. 138 della Costituzione.

Altro vizio di origine della disciplina costituzionale in relazione al Presidente della Repubblica è la assoluta discrezionalità nell'esercizio della facoltà di sciogliere e di non sciogliere il Parlamento, lasciando ancora una volta il titolare in balia delle pressioni partitiche. Se fossero stati previsti i casi di doveroso scioglimento i partiti avrebbero dovuto restare al loro posto. Ma anche in questa materia, ribadiamo, una investitura diretta avrebbe permesso al titolare dell'alta carica di decidere in scienza e coscienza e la discrezionalità non lo avrebbe messo in soggezione di altri organi costituzionali. Tanto per fare un esempio concreto, Napolitano avrebbe potuto e dovuto sciogliere il Parlamento dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale; se non lo fece fu perché PD, FI (e Sel) lo schermarono dal tentativo di *impeachment* da parte del M5S.

Si tratta di condizionamenti e conflitti con il Parlamento e con altre istituzioni, tutte direttamente o indirettamente subordinate alle logiche di potere partitiche, che una maggiore autorevolezza rappresentativa avrebbe evitato o neutralizzato. La partitocrazia sa che il Presidente della Repubblica ha dei grandi poteri ma che non è in grado di usare o di usare in scienza e coscienza a causa del suo vizio di origine.

Ed il vizio di origine, ossia l'investitura partitica, è accentuato dalla stessa messa in stato di accusa da parte della medesima congerie partitica dove (sia detto per inciso in quanto fuori tema in questa sede) la libertà del singolo parlamentare di rappresentare la Nazione e di operare senza vincolo di mandato imperativo (art. 67 Costituzione) è o disatteso o detestato: il servire la Nazione senza condizionamenti viene definito comportamento da voltagabbana o da turista politico. Tanto è vero che l'infelice riforma renzesa elimina questo sacrosanto principio per i nuovi Senatori (chiuso l'inciso).

Ripetiamo: l'investitura popolare è l'unica soluzione, data l'impossibilità di una investitura da parte di un organo terzo, anche a volerlo inventare, al di fuori di quelli previsti.

## **6. La posizione del CESI: passare dalla *democrazia incompleta e anonima* alla *democrazia compiuta e consapevole*.**

Se a livello non solo politico ma anche dottrinale si è potuto parlare dell'attuale Presidente italiano della Repubblica come figura debole e condizionabile è dunque solo per il suo vizio di origine: l'elezione partitica ed, a monte, il vizio di tutto il sistema, la partitocrazia. L'elezione diretta renderebbe il Presidente più forte, autorevole e risolutivo dei problemi nazionali di tanti altri Capi di Stato, compresi quelli degli USA e della Francia.

Gli autorevoli esponenti del Comitato referendario per il No vogliono salvare lo *spirito costituente* del 1948? Se salvare lo *spirito costituente* significa accettare la distinzione, cui da sempre vanno soggette le istituzioni umane specialmente politiche, fra ciò che è vivo e ciò che è morto, fra ciò che è storicamente contingente e ciò che è metastoricamente valido, in altri termini se vogliono salvare lo spirito sostanziale e formale dell'autentica democrazia allora debbono accettare che quello che chiamano lo *spirito costituente* non può essere salvato solo bloccando delle riforme impresentabili, e neppure con altre riforme, ma sostituendo la vecchia, cara Costituzione, attraverso una nuova Assemblea Costituente che risvegli un popolo narcotizzato.

Nella società attuale, frutto di un'intensa evoluzione nelle consapevolezze e nelle competenze, caratterizzata da un forte aumento della popolazione e nello stesso tempo da una sempre più accelerata capacità di spostamento di persone e di beni, di conoscenze e di tecniche si pone il problema di una diversa più completa rappresentatività del popolo al fine di realizzare una democrazia completa e compiuta. E ciò sia nei confronti della elezione del Capo dello Stato, che nella elezione dei rappresentanti parlamentari.

La personalità umana oggi non può essere più quella di chi anonimamente si esprime, ma di chi coscientemente partecipa. Da qui deriva la necessità che ogni espressione della volontà popolare si concretizzi sia come voto di indirizzo politico che dia luogo ad un governo efficiente, sia come voto di competenze da mettere a disposizione dell'interesse generale.

Il problema della democrazia costituente nel corrente XXI secolo è perciò quello di passare dal *voto di masse indifferenziate*, oggetto delle sollecitazioni propagandistiche con finalità contingenti ed in genere emergenziali, ad un voto di persone che operano secondo le proprie convinzioni e nell'ambito di maturazioni professionali in tutti i gradi dell'attività lavorativa. E tutto ciò secondo una visione organica e nello stesso tempo rispettosa dei diritti individuali dello sviluppo civile ed economico del popolo.

In sostanza si tratta di passare da una democrazia espressa secondo le precarie sollecitazioni del momento ad una democrazia realizzata secondo progetti e programmi alla cui indicazione e realizzazione tutti concorrono: insomma passare dalla *democrazia incompleta e anonima* alla *democrazia compiuta e consapevole*.

Un popolo in balia della *deriva plebiscitaria* è un popolo impazzito ma che si può far rinsavire. Un popolo narcotizzato è un popolo morto. Resta la sepoltura.