

# Il destino del Quirinale. Quale presidenza per Mattarella fra re Giorgio e riforme

di Andrea Carapellucci

03-02-2015

Il capolavoro politico realizzato da Matteo Renzi con l'elezione di Sergio Mattarella a presidente della Repubblica ha comprensibilmente monopolizzato l'attenzione dei commentatori. Dopo aver incassato dal centrodestra importanti concessioni su legge elettorale e riforme istituzionali, il premier ha costretto i suoi oppositori, esterni ed interni, a convergere su di un nome inattaccabile, chiudendo la partita del Quirinale in una manciata di giorni e impedendo che altre candidature emergessero dal voto dei parlamentari. Anche il rischio di eleggere il nuovo capo dello Stato con una risicata maggioranza è stato scongiurato dal timore dei gruppi di opposizione di restare estromessi dalla scelta del nuovo presidente e Sergio Mattarella ha conseguito, alla quarta votazione, appena sette voti in meno della maggioranza di due terzi.

E' logico quindi aspettarsi che le discussioni sul "metodo Renzi" per l'elezione del presidente restino relegate ai dibattiti accademici o alle invettive di coloro che hanno subito la sconfitta. Alcuni interrogativi, tuttavia, devono essere posti, soprattutto sul significato costituzionale di questa elezione nel particolare contesto in cui è avvenuta. Al termine dei tormentati nove anni della presidenza Napolitano e alla vigilia dell'approvazione della riforma istituzionale di cui il Governo Renzi si è fatto promotore.

E' opinione comune che i costituenti abbiano disegnato in termini ambigui la figura ed il ruolo del presidente della Repubblica. Dal 1948 ad oggi, la storia ha dimostrato che, se in presenza di un esecutivo forte il Capo dello Stato resta sullo sfondo, ad arbitrare il gioco politico e istituzionale, in un contesto di debolezza e instabilità politica esso diviene il perno attorno al quale ruota l'intero sistema costituzionale. Nessuna presidenza ne ha fornito dimostrazione più lampante di quella di Giorgio Napolitano. Dopo la prima crisi parlamentare del Governo Prodi, il presidente attirò le critiche di alcuni costituzionalisti quando rinviò l'esecutivo alle Camere per un voto di fiducia dettando un elenco (il "dodecalogo") di condizioni per la prosecuzione della legislatura. Tre anni dopo, nel mezzo della crisi del debito nazionale, il Quirinale fu regista della caduta del Governo Berlusconi, con una serie precisa di azioni formali: l'invito al premier a dare le dimissioni a seguito della mancata approvazione del rendiconto generale dello Stato, la successiva conferma (con comunicato ufficiale) che le dimissioni da lui rassegnate erano irrevocabili, la nomina di Mario Monti a senatore a vita e infine l'incarico allo stesso Monti di formare un nuovo governo. Un governo tanto tecnico quanto presidenziale. L'esecutivo guidato da Mario Monti era infatti palesemente posto sotto la tutela del Colle e la maggior parte dei suoi atti hanno assunto la forma del decreto-legge, sul quale il Capo dello Stato esercita un sindacato particolarmente incisivo.

Oggi, all'inizio del 2015, il contesto politico sembra radicalmente diverso da quello del 2011.

Un premier forte guida un governo dominato da un solo partito. L'esecutivo sembra poter contare su addirittura tre diverse maggioranze, chiaro indice del fatto che le opposizioni (anche interne al partito di maggioranza) non considerano contendibile il governo del Paese e che temono le elezioni anticipate. Il premier si è fatto promotore di un'importante riforma costituzionale, che sembra ormai in dirittura d'arrivo, e da ultimo ha pilotato, con singolare abilità, l'elezione del nuovo presidente della Repubblica. Lo ha fatto con un metodo tanto efficace nei risultati quanto dirompente sul piano costituzionale, anche perché condiviso, nei fatti, da buona parte delle forze politiche.

La Costituzione prevede che il presidente della Repubblica sia eletto a voto segreto, con una

maggioranza di due terzi dei componenti delle due Camere e dei delegati delle Regioni. Solo dopo tre votazioni è sufficiente la maggioranza assoluta dei grandi elettori. Le modalità di elezioni del presidente sono chiaramente rivolte a tutelare la libertà dei singoli elettori (voto segreto) e a favorire la convergenza su di un nome che goda del sostegno di un'ampia maggioranza. Ma la recente elezione di Mattarella si è svolta secondo modalità in palese contraddizione con lo spirito delle norme costituzionali. Il partito di maggioranza relativa ha proposto, sin dal primo scrutinio, un proprio candidato, ma non l'ha votato, chiedendo ai propri parlamentari di lasciare bianca la scheda per le prime tre votazioni. Anche parte delle opposizioni si è adeguata, votando scheda bianca. Questo ha evidentemente impedito il sorgere di candidature alternative all'unica proposta, che alla quarta votazione ha finito per avere il sostegno non solo di coloro che dal principio l'avevano condivisa, ma anche quello di coloro che, di fatto estromessi dalla scelta del presidente, hanno preferito concorrere alla sua elezione piuttosto che restarne spettatori.

Solo il tempo dirà se il metodo che ha condotto alla sua elezione condiziona la presidenza di Sergio Mattarella. Ma esso rappresenta senz'altro una tappa significativa dell'evoluzione del sistema istituzionale italiano. Il presidente più attivista della storia repubblicana, autore di due scioglimenti anticipati delle Camere e della nomina di cinque governi (tre dei quali non direttamente designati da un voto popolare), ha lasciato il posto a un presidente sostanzialmente imposto dal leader del partito di maggioranza relativa.

Se questo rappresenti una svolta o piuttosto la tappa di un percorso lineare è la domanda più rilevante.

All'indomani dell'elezione di Mattarella gli opinionisti sembrano infatti attestarsi su due tesi opposte. Da una parte, chi si aspetta una presidenza tecnica, nella quale il ruolo del Capo dello Stato tornerà sullo sfondo, sospinta dalla forza e dal protagonismo del premier. Dall'altra, chi ritiene invece inevitabile il completamento della transizione, avviata da Napolitano, ad una repubblica semipresidenziale, con l'elezione diretta del presidente da parte dei cittadini.

Il Governo Renzi si è fatto promotore di una riforma costituzionale che, apparentemente, non modifica in modo significativo il ruolo del presidente della Repubblica, concentrandosi invece sul Parlamento, la sua composizione ed il suo rapporto con l'esecutivo. Non c'è dubbio, tuttavia, che la riforma sia destinata ad incidere anche sul ruolo del Quirinale, e innanzitutto sulle sue modalità di elezione.

La riforma promossa da Renzi affronta infatti due nodi sui quali da tempo si registra un ampio consenso: la riduzione del numero dei parlamentari e la differenziazione del ruolo delle due Camere. I due obiettivi sono però realizzati in modo a dir poco discutibile. La seconda Camera diviene non elettiva e il numero dei suoi componenti viene ridotto di due terzi (da 315 a 100). Il fatto che la Camera dei Deputati rimanesse l'unica elettiva è stato utilizzato come argomento per sostenere l'opportunità della scelta che il numero dei suoi componenti rimanesse inalterato e che tutto il peso della riduzione venisse scaricato sulla seconda Camera.

Le conseguenze della scelta sono piuttosto evidenti: chi conquista la maggioranza nella camera elettiva (630 componenti) controlla facilmente anche la maggioranza del Parlamento in seduta comune (630 deputati più soltanto 100 senatori non eletti, invece di 315 eletti). E il Parlamento in seduta comune elegge sia il Capo dello Stato che un terzo dei giudici costituzionali, che per un altro terzo sono nominati dallo stesso Presidente della Repubblica.

Date queste condizioni, una legge elettorale di stampo maggioritario o con premio di maggioranza (come l'Italicum) consente quindi al partito uscito vincitore dalle elezioni il controllo pressoché totale delle istituzioni, compresi i supremi organi di garanzia. Un controllo che si estende ben oltre la durata massima di una legislatura.

E' plausibile, allora, che questo profondo mutamento dell'architettura istituzionale del Paese incida anche sul ruolo del Colle, anche in modi inaspettati.

---

In un sistema che sembra ispirato al principio the winner takes it all piuttosto che a quello dei checks and balances, che il Capo dello Stato diventi una figura notarile, alla tedesca, è in effetti solo una delle ipotesi possibili. Forse neppure la più probabile.

In Germania, la forza del Cancelliere è determinata dalla titolarità diretta di poteri rilevanti, che in Italia sono (e resterebbero) prerogativa del Capo dello Stato. Anche a seguito della riforma, il presidente della Repubblica conserverà il potere di sciogliere il Parlamento e indire le elezioni, di nominare il presidente del Consiglio e i ministri, di emanare tutti gli atti del Governo e autorizzare la presentazione di tutti i disegni di legge di iniziativa governativa.

E' legittimo domandarsi, allora, se nel nuovo sistema il presidente della Repubblica non possa trasformarsi, al contrario di quanto previsto dai più, in un formidabile strumento di potere nelle mani della maggioranza che lo ha eletto, sia essa o meno la maggioranza di governo. Chi deciderà, ad esempio, in caso di crisi politica, se indire nuove elezioni o nominare un nuovo governo? Un presidente eletto da un collegio elettorale dominato dai vincitori delle elezioni politiche. Un presidente ancora titolare di poteri rilevanti, di norma esercitati su iniziativa del Governo, ma autonomo in caso di crisi. Un curioso ibrido, insomma, tra il monarca britannico, per definizione non criticabile e al di sopra delle parti, e il presidente francese, eletto direttamente e pertanto legittimato a prendere le redini della Repubblica in caso di crisi politica o istituzionale.

La presidenza Napolitano ha già mostrato, a Costituzione vigente, alcune avvisaglie di questa possibile involuzione. Un presidente super partes, politicamente irresponsabile e pertanto difficile da criticare come avversario politico (in ciò simile ad un monarca costituzionale) ma allo stesso tempo un presidente chiamato ad assumere, da solo, scelte fondamentali per il governo del Paese nei momenti di crisi.

La crisi della rappresentanza politica e l'incapacità dei partiti di optare chiaramente per una democrazia di tipo parlamentare o presidenziale hanno reso il Capo dello Stato una figura istituzionalmente incline agli eccessi: di protagonismo o di assenza, di autonomia o di subalternità al potere politico. Una figura che solo il prestigio, l'abilità e la prudenza dell'inquilino pro tempore del Quirinale possono mantenere nei ranghi della normalità.

Sergio Mattarella, nel corso del suo settennato, sarà probabilmente il primo Capo dello Stato a confrontarsi con il nuovo assetto istituzionale. Eletto nel vecchio, ma con le modalità del nuovo, sembra destinato a sentire più di ogni altro il peso della sua scomoda corona.

Vuoi leggere il numero uno di Pandora? Scarica il PDF

Vuoi aderire e abbonarti a Pandora? Le informazioni qui