

I POTERI SOSTANZIALI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Quando un uomo politico si insedia al Quirinale per esercitarvi per un settennio la più alta carica dello Stato, spontanea si ripropone nell'opinione pubblica la domanda sull'effettivo contenuto di quella carica; e quindi sulle speranze che è lecito riporre nell'opera del nuovo Presidente, sui poteri che gli sono concretamente attribuiti, sui limiti entro i quali si dovrà muovere. E si oscilla tra l'ingenuo ottimismo di coloro che (come molti cittadini interrogati nei *referendum* giornalistici precedenti all'ultima elezione presidenziale) sembrano attendersi dal Capo dello Stato la soluzione dei più ardui problemi della vita nazionale — dalla disoccupazione alle pensioni, dal problema sanitario a quello della casa — e lo scettico pessimismo di chi dice (e scrive) che nella nostra Repubblica il ruolo riservato al Presidente è puramente simbolico e marginale, tale comunque da non poter realmente incidere nell'attività politica.

Entrambe queste tesi sono lontane dalla lettera e dallo spirito della Costituzione, dalla quale soltanto — come ha ricordato l'onorevole Leone nel suo primo messaggio davanti alle Camere — il Presidente della Repubblica attinge il complesso dei suoi poteri e l'indicazione dei relativi limiti.

*Poteri sostanziali e poteri formali
del Presidente della Repubblica.*

Gioverà ricordare, a questo proposito, che il nostro attuale ordinamento costituzionale non è un ordinamento di tipo presidenziale, e pertanto non conferisce al Capo dello Stato quei poteri di indirizzo politico che gli sono propri in altri pacsi (come negli Stati Uniti, o nella Francia della V Repubblica); ma non è neppure un ordinamento di tipo parlamentare classico, in cui il Capo dello Stato sia relegato alle funzioni meramente rappresentative del « Re che regna, ma non governa ». Ad escludere quest'ultima ipotesi sta il fatto che la Costituzione attribuisce al Presidente della Repubblica una serie di poteri sostanziali di notevole rilevanza, che egli può esercitare con piena discrezionalità e indipendenza dagli altri organi costituzionali: la nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei ministri (articolo 92); lo scioglimento di una o di entrambe le Camere prima della normale scadenza della legislatura (articolo 88); il rinvio alle Camere di una legge, con messaggio motivato, prima della sua promulgazione (articolo 74); l'invio di messaggi alle Camere (articolo 87); la nomina di cinque senatori a vita (articolo 59) e di cinque giudici della Corte costituzionale (articolo 135); alcune funzioni inerenti alla titolarità della presidenza del Consiglio supremo di difesa e del Consiglio superiore della magistratura (articolo 87).

È vero che la prassi formatasi dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi ha dato luogo ad oscillanti interpretazioni di questi poteri, in relazione alla diversa personalità degli uomini che si sono succeduti al Quirinale, ed anche alle formule politiche con cui sono stati eletti. Ma è ben certo che, a prescindere dall'uso che ne è stato fatto finora, esiste nella Costituzione la previsione di questi poteri presidenziali di carattere sostanziale (o « di prerogativa », come qualcuno li definisce); e tale previsione mal si concilia con l'opinione di quanti vorrebbero restringere la posizione del Capo dello Stato nell'ambito di una funzione soltanto « notarile », secondo gli schemi del regime parlamentare classico.

Indubbiamente, anche nel nostro ordinamento spettano al Presidente funzioni di tipo « notarile » per tutta un'altra serie dei suoi poteri, di carattere prevalentemente formale, mediante i quali egli non attua una sua autonoma volontà, ma una volontà posta in essere da altri organi costituzionali: l'indizione delle elezioni politiche e dei *referendum* popolari, la prima convocazione delle nuove Camere, l'autorizzazione al Governo per la presentazione di disegni di legge, la promulgazione delle leggi (quando non intenda fare uso del potere di rinvio), l'emanazione dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti, la ratifica dei trattati internazionali, la dichiarazione dello stato di guerra, la nomina dei funzionari dello Stato, lo scioglimento dei consigli regionali, ecc. In questi e in consimili casi l'intervento del Capo dello Stato si deve limitare alla verifica della regolarità formale dei presupposti prodotti da altri organi costituzionali per l'atto di sua competenza, il quale pertanto, ove tali presupposti sussistano nelle forme previste, si configura come un vero e proprio atto dovuto.

La nomina del Governo.

Diversa è la situazione in ordine ai poteri di carattere sostanziale che abbiamo sopra menzionato. Così in caso di crisi, quando deve procedere alla nomina di un nuovo Governo, il Presidente della Repubblica ascolta le indicazioni e le designazioni dei partiti e dei gruppi, ma non è tenuto a trasferirle nell'atto di nomina del Presidente del Consiglio, per il quale costituzionalmente ogni decisione spetta soltanto a lui. Anche per la nomina dei ministri il Presidente della Repubblica non può ritenersi meccanicamente vincolato alla « proposta » del Presidente del Consiglio; è noto anzi che nella prassi repubblicana qualche titolare della carica presidenziale ha preteso che il Presidente del Consiglio gli sottoponesse per ciascun ministero una « rosa » di nomi, tra i quali esercitare un diritto di scelta.

In ogni caso, il Governo nominato dal Presidente della Repubblica entra senz'altro in carica, nella pienezza dei suoi poteri,

all'atto del giuramento, anche se ha poi l'obbligo di presentarsi entro dieci giorni alle Camere e di dimettersi se non ne ottiene la fiducia. Certo, l'esistenza di quest'obbligo non può non pesare sulla decisione del Presidente, ma non mai fino al punto di farne soltanto un « notaio » della volontà delle forze politiche. Non sono mancati del resto, sempre nella prassi repubblicana, i casi di governi di effettiva designazione presidenziale, a prescindere dalle indicazioni dei partiti; a cominciare da quel Ministero Pella che fu voluto da un Presidente pur prudentissimo nell'interpretazione dei suoi poteri, quale fu Einaudi. E ci sono stati anche governi parzialmente vincolati alle scelte del Quirinale, negli uomini (Presidenza Gronchi) o nella formula politica (Presidenza Saragat).

La forza contrattuale di cui dispone il Presidente della Repubblica nei confronti dei gruppi politici e dello stesso Parlamento in qualsiasi trattativa per la costituzione di un nuovo Governo — già normalmente notevole, posto che in quella trattativa gli spetta comunque l'ultima parola — diviene poi particolarmente elevata quando manchi una solida ed omogenea maggioranza parlamentare. In questi casi il suo potere di scelta gli consente di intervenire in modo talora determinante sullo stesso indirizzo politico generale.

Lo scioglimento anticipato delle Camere.

Più discussi sono i limiti del potere di sciogliere le Camere in anticipo rispetto ai termini costituzionali. Stando alla lettera della Costituzione, un tale potere non è soggetto ad alcuna condizione, se si eccettua la necessità di sentire preventivamente i Presidenti delle Camere — il cui parere non è peraltro vincolante — e il divieto di esercitarlo negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Tuttavia, non è certo da pensare che un potere tanto rilevante — forse il più rilevante tra quelli attribuiti al Capo dello Stato — possa essere esercitato in modo del tutto arbitrario, in assenza di condizioni obiettive che lo giustifichino. Pur rientrando nella sfera di competenza discrezionale del Pre-

sidente, l'atto di scioglimento deve indubbiamente adeguarsi a regole non scritte di correttezza costituzionale. Ma tali regole vanno identificate esclusivamente in base a criteri giuridico-costituzionali, tenendo presenti i lavori preparatori della Costituzione, i precedenti applicativi, i fini ai quali lo scioglimento è diretto, e non in funzione delle strumentali e mutevoli esigenze della polemica politica.

Si è sostenuto, per esempio, che l'atto di scioglimento dovrebbe essere preceduto da reiterati voti parlamentari di sfiducia, o confortato dal sostanziale consenso del Parlamento, sì da configurarsi in realtà come un « autoscioglimento ». Ma basta leggere i lavori preparatori dell'attuale articolo 88 della Costituzione per rendersi conto che ben diversa era la volontà del legislatore costituente, che vide il potere presidenziale di scioglimento proprio come un contrappeso nei confronti del Parlamento e un correttivo contro i pericoli di un regime assembleare. « Caduto il potere del Re — disse con qualche enfasi l'onorevole Ruini nella seduta del 13 ottobre 1947 — non vogliamo che il Parlamento diventi tutto ». E l'onorevole Moro aggiunse: « Il potere di scioglimento è uno strumento indispensabile per adeguare la rappresentanza popolare ai reali mutamenti dell'opinione pubblica, al di fuori della durata normale della legislatura ».

In questo spirito, la Costituente respinse tutte le proposte che tendevano a limitare il potere presidenziale di scioglimento ad ipotesi tassativamente previste: l'avvenuto decorso di un anno dalle elezioni politiche e il ripetersi di due votazioni di sfiducia in un semestre (come proponeva l'onorevole Carpano Maglioli); la proposta del Presidente del Consiglio, l'avvenuto decorso di 18 mesi dalle elezioni politiche e il ripetersi di due crisi di governo in 18 mesi (come proponeva l'onorevole Nobile); il consenso espresso dei Presidenti delle Camere (come proponeva l'onorevole Costantini). Prevalse cioè la tesi di non porre condizioni o limiti alla discrezionalità del Presidente della Repubblica nel valutare i motivi che consigliano lo scioglimento.

La prassi seguita poi in materia in regime repubblicano esclude che per procedere allo scioglimento sia necessaria la

iniziativa o la proposta del Governo, il quale interviene soltanto per una controfirma puramente formale del relativo decreto; ed esclude altresì che il decreto stesso debba essere necessariamente motivato (a differenza di quel che avveniva in regime monarchico-statutario).

Contrariamente a quanto qualcuno crede, i cinque casi di scioglimento anticipato finora verificatisi in regime repubblicano — nel 1953, nel 1958, nel 1963, nel 1968 e nel 1972 — hanno sempre riguardato entrambe le Camere. Nei primi quattro casi, per la Camera dei deputati lo scioglimento ha preceduto di pochi giorni il termine normale; mentre nei primi tre casi lo scioglimento del Senato ne anticipò di un anno la fine (la durata in carica del Senato, che la Costituzione aveva previsto in sei anni, è stata poi unificata a quella quinquennale della Camera dalla legge costituzionale 5 febbraio 1963, n. 2). Lo scioglimento del 1972, com'è noto, ha invece anticipato di un anno la fine di entrambe le Camere. In tutti questi casi, a parte le spiegazioni ufficiose, nessuna motivazione del provvedimento è stata data nell'unica fonte ufficiale, cioè nel testo del decreto di scioglimento.

In particolare, in occasione del primo scioglimento (4 aprile 1953), un successivo comunicato della Presidenza della Repubblica ricollegava il provvedimento alla necessità di procedere all'elezione contemporanea di entrambi i rami del Parlamento, essendo mutati rispetto al 1948 — in seguito all'approvazione della legge maggioritaria per l'elezione della Camera dei deputati — i rapporti tra i rispettivi metodi di elezione. Una spiegazione più « politica » fu data dall'allora Presidente del Consiglio onorevole De Gasperi in una dichiarazione alla stampa, in cui faceva riferimento ai gravi disordini avvenuti in Senato per l'approvazione della legge elettorale maggioritaria; ma c'è da notare che in quella occasione il Governo aveva limitato alla sola controfirma la sua collaborazione all'atto di scioglimento. Dal testo del decreto non risulta comunque alcuna motivazione.

In occasione del secondo e terzo scioglimento, rispettivamente disposti il 17 marzo 1958 e il 18 febbraio 1963, sempre

nel silenzio dei relativi decreti, si ebbero soltanto motivazioni ufficiose esposte dai Presidenti del Consiglio del tempo in dichiarazioni alla stampa: nel 1958, riconnettendo lo scioglimento all'impossibilità di formare in seno alle Camere le maggioranze qualificate necessarie per l'approvazione di disegni di legge di attuazione costituzionale, ed anche ad uno stato latente di crisi esistente nel paese (in quella occasione, il provvedimento venne adottato con l'accordo del Governo, e discusso in Consiglio dei ministri); nel 1963, rifacendosi all'intervenuta approvazione della legge costituzionale 9 febbraio 1963, n. 2, che, modificando la consistenza numerica delle Assemblee e riducendo a cinque anni la durata del Senato, rendeva necessario adeguare alle nuove disposizioni la composizione delle due Camere (e conseguentemente quella del Parlamento in seduta comune).

Nello scioglimento verificatosi l'11 marzo 1968 nessuna motivazione è stata fornita, neppure a titolo ufficioso, né dalla Presidenza della Repubblica né dal Governo. Identica prassi è stata seguita nell'ultimo caso di scioglimento, disposto dal Presidente Leone il 28 febbraio 1972, nonostante che la sua portata politica superasse largamente quella dei precedenti, sia per le polemiche che l'hanno preceduto, sia per la situazione concreta che l'ha determinato (crisi ministeriale lunga e difficile dopo le dimissioni del Governo Colombo, constatata impossibilità di ricostituire un Governo di centro-sinistra, negata fiducia al Governo monocoloro Andreotti da parte del Senato).

In definitiva, la disciplina dello scioglimento anticipato delle Camere nel nostro ordinamento costituzionale sembra ispirata ai seguenti criteri:

a) quanto alla forma, l'atto di scioglimento si concreta in un decreto del Presidente della Repubblica, che deve recare la menzione dell'avvenuta consultazione dei Presidenti delle Camere e la controfirma governativa a mente dell'articolo 89 della Costituzione, ma che non deve essere necessariamente motivato (e, in concreto, finora non lo è mai stato);

b) quanto all'iniziativa, lo scioglimento è un atto di cui il Presidente della Repubblica è titolare esclusivo, e che pertanto

non abbisogna di iniziativa governativa: di una simile iniziativa, infatti, non c'è menzione nei decreti di scioglimento finora emanati, mentre comunicati ufficiosi diramati dalla Presidenza della Repubblica in occasione degli scioglimenti del 1963 e del 1968 hanno tenuto a sottolineare che detti provvedimenti erano stati adottati per iniziativa presidenziale; l'opinione prevalente è inoltre che non sia abilitato a prenderne l'iniziativa il Presidente del Senato, quando eserciti funzioni di supplenza alla Presidenza della Repubblica;

c) quanto al fine, nel silenzio del testo costituzionale, i lavori preparatori e la prassi applicativa sembrano convalidare la classificazione proposta dall'Esposito, secondo cui occorre distinguere tra uno scioglimento di ordinaria amministrazione, che obbedisce a motivi tecnico-funzionali, come l'adeguamento delle Camere a mutamenti legislativi di strutture parlamentari o di sistemi elettorali, la necessità di rendere i termini elettorali meno rigidi ed eventualmente meno disturbanti allo svolgimento delle normali attività del paese, ecc.; e uno scioglimento determinato da una grave crisi del sistema, quando si registri un obiettivo contrasto tra « paese legale » e « paese reale » — rivelato per esempio, dall'esito di elezioni amministrative o regionali, o dall'abrogazione per *referendum* di una importante legge approvata dalle Camere — o quando situazioni di irreparabile frattura tra le forze politiche minaccino di bloccare il funzionamento degli organi costituzionali, impedendo la formazione di un Governo o l'esercizio delle normali attività parlamentari.

In quest'ultimo caso spetta al Presidente della Repubblica il diritto-dovere di intervenire a tutela del sistema costituzionale, sciogliendo le Camere ed indicando nuove elezioni, che — non si dimentichi — debbono comunque svolgersi entro 70 giorni dalla dissoluzione delle Camere precedenti, mentre le nuove Camere debbono essere convocate entro 20 giorni dalle elezioni stesse (articoli 61 e 87 della Costituzione). In tal modo, sarà il popolo a risolvere il conflitto e a decidere sui punti che sono alla base della crisi, consentendo ai meccanismi costituzionali di riprendere il loro normale funzionamento.

Abbiamo parlato di diritto-dovere perché non riteniamo che un Presidente dia veramente prova di correttezza e « democraticità » evitando di avvalersi di tali poteri anche quando ne ricorrano tutte le condizioni obiettive (come pure una diffusa opinione vorrebbe far credere). Oltretutto, così facendo — anche indipendentemente dalle concrete vicende del caso particolare — egli rischia di indebolire la posizione del Presidente della Repubblica quale organo permanente, con conseguenze che possono essere assai pericolose per l'equilibrio tra i supremi poteri dello Stato previsto dalla Costituzione.

Il prolungato non-esercizio di un potere costituzionale può infatti far nascere facilmente la persuasione che quel potere in realtà non esista; e indurre pertanto a giudicare arbitrario ogni successivo tentativo di esercitarlo.

Certo, si può comprendere che un potere così « pesante », che in determinati casi tende a trasformare il Presidente della Repubblica da capo formale in capo sostanziale dello Stato, possa turbare e infastidire il sistema dei partiti. Ma anche questo potere è parte essenziale di quel complesso sistema di pesi e contrappesi che garantisce l'equilibrio del nostro attuale ordinamento costituzionale.

In un ordinamento pluralistico e pluripartitico qual è il nostro, per temperare troppi aspri e disordinati contrasti si ricorre di regola alla mediazione, alla trattativa, al compromesso. Ma, per ciò stesso, non si può escludere che questi rimedi — che pure rappresentano fattori essenziali per la funzionalità del sistema — restino talvolta senza esito, cristallizzando insanabili fratture e riducendo o annullando quell'area di comune consenso al comune lavoro, senza la quale ogni attività politica e parlamentare diventa impensabile. Per questo risponde ad un essenziale principio garantista che il Capo dello Stato sia dotato dei poteri necessari per assicurare anche in ipotesi estreme l'unità e la funzionalità dell'ordinamento; e che possa all'occorrenza prescindere — almeno in astratto — dal consenso di tutte le altre istituzioni dello Stato, appellandosi direttamente al popolo, cioè alla fonte suprema della sovranità.

Anche qui, peraltro, il discorso in termini di stretta ortodossia costituzionale rischia di restare sterile, di esaurirsi in una esercitazione giuridicistica, o, peggio, moralistica. L'esperienza storica di un venticinquennio di applicazione della Costituzione repubblicana dimostra che nessuno si sogna di porre in discussione i poteri del Presidente della Repubblica, finché essi vengono esercitati nel sostanziale consenso di quelle che il Duverger chiama « istituzioni reali » dello Stato, e che risultano dalla combinazione delle istituzioni formali previste dalla Costituzione con il sistema dei partiti. Ma, quando è in questione un concreto esercizio dei poteri presidenziali al di fuori di tale consenso, subito insorge la contestazione di quei poteri. Ed allora occorre prendere atto di questa esperienza, ed esaminare se opportune revisioni dell'ordinamento vigente in materia possano valere a dissipare l'evidente sospetto con il quale partiti e sindacati guardano a questi poteri del Capo dello Stato, fino al punto di porre in discussione — e, al limite, di ostacolare concretamente — l'esercizio di funzioni che rientrano nella sua sfera di competenza discrezionale, e che pertanto dovrebbero essere per loro natura sottratte alla polemica politica.

Per una nuova disciplina dello scioglimento delle Camere.

A prescindere dalla prospettiva di più incisive revisioni dell'attuale assetto istituzionale, e restando nell'ambito del sistema vigente, indichiamo qui alcuni correttivi che potrebbero contribuire, quanto meno, a mitigare siffatti inconvenienti.

Anzitutto, una semplice legge di attuazione costituzionale dovrebbe prescrivere l'obbligo di motivare il decreto di scioglimento, in analogia a quanto è già stabilito per atti di assai minore rilievo (ad esempio, per il messaggio presidenziale che rinvia una legge alle Camere per una nuova deliberazione, di cui all'articolo 74 della Costituzione).

Con la motivazione del decreto si fornirebbe agli organi costituzionali e alla pubblica opinione una base ufficiale e incon-

trovertibile per valutare l'uso che è stato fatto del potere di scioglimento nella fattispecie concreta. Soprattutto, è necessario che il corpo elettorale sappia le ragioni per le quali è convocato alle urne al di fuori dei termini costituzionali (Barile).

In secondo luogo, occorrerebbe procedere ad una revisione dell'articolo 88 della Costituzione che distingue tra lo scioglimento di ordinaria amministrazione, dovuto a motivi tecnico-funzionali, e lo scioglimento in caso di grave crisi del sistema (Esposito). Nel primo caso, lo scioglimento dovrebbe avvenire con atto complesso e motivato, su proposta del Governo e su conforme parere dei Presidenti delle Camere, e con piena applicazione degli articoli 89 e 90 della Costituzione relativi alla controfirma governativa e alla conseguente irresponsabilità presidenziale. Nel secondo caso, quando lo richieda l'eccezionalità delle circostanze (grave contrasto tra « paese reale » e « paese legale » rivelato dall'esito di elezioni amministrative o regionali o dall'abrogazione per *referendum* di una importante legge approvata dalle Camere; situazione di irreparabile frattura tra le forze politiche che impedisca la formazione di un Governo o l'esecuzione delle normali attività parlamentari), il Presidente della Repubblica dovrebbe poter procedere allo scioglimento anche a prescindere dalla proposta governativa e dal conforme parere dei Presidenti delle Camere; ma, ove manchi uno soltanto di tali elementi, dovrebbe assumere tutta la responsabilità politica di questo vero e proprio atto d'imperio, in deroga agli articoli 89 e 90 della Costituzione. In questa estrema ipotesi il Presidente della Repubblica, non appena rimessi in moto i normali meccanismi costituzionali, dovrebbe automaticamente decadere dai suoi poteri, con l'obbligo di convocare le nuove Camere in seduta comune entro tre mesi dall'elezione per procedere alla nomina di un nuovo Presidente della Repubblica. In tal modo il giudizio politico sull'avvenuto scioglimento sarebbe rimesso alle nuove Camere; e sarebbe anche evitato il pericolo di successive paralisi costituzionali, quali indubbiamente potrebbero derivare da un atteggiamento polemico delle nuove Camere nei confronti del Presidente che aveva sciolto le Camere precedenti:

atteggiamento che nell'ordinamento attuale non potrebbe trovare sbocco in sanzioni concrete.

Lasciare impregiudicata la definizione della natura, della funzione e dei limiti del potere di scioglimento poteva forse essere giustificato da parte dell'Assemblea Costituente, in presenza di una società fortemente eterogenea e sconvolta da violenti contrasti politici che facevano temere per l'avvenire stesso delle istituzioni; sicché prevaleva su tutte l'esigenza della stabilità dell'ordinamento, per garantire la quale lo scioglimento delle Camere poteva presentarsi in circostanze svariate, non facilmente prevedibili, e quindi non rigidamente prefissabili. Nella diversa situazione attuale, in cui, di fronte al consuntivo di un venticinquennio di applicazione della Costituzione repubblicana, si profila l'opportunità di una ampia seppure prudente revisione di norme ed usi costituzionali in funzione del progresso ulteriore delle istituzioni, non è opportuno che questo fondamentale istituto resti ancora abbandonato al dubbio, o, peggio ancora, all'arbitrio, appena temperato da volonterose interpretazioni dottrinarie, necessariamente poco concludenti e spesso contrastanti, stante l'incertezza e la laconicità del testo costituzionale.

Una più puntuale disciplina dell'istituto come quella che abbiamo delineato (e che trova numerosi ed autorevoli precedenti nelle stesse discussioni che si svolsero in sede di Assemblea Costituente) potrebbe probabilmente eliminare gran parte delle difficoltà che si continuano a frapporre al concreto funzionamento di un istituto che fu definito alla Costituente « chiave di volta della costruzione costituzionale » (onorevole Dominedò).

Il rinvio presidenziale delle leggi.

Un altro potere sostanziale del Presidente della Repubblica è quello che gli consente di rinviare una legge al Parlamento, con messaggio motivato, per una nuova deliberazione.

Il potere di rinvio presidenziale delle leggi — di cui nella prassi costituzionale repubblicana si è fatto finora un uso estre-

mamente parco, e, nell'esperienza più recente, addirittura nullo — è quanto resta dell'antica « sanzione » sovrana, che faceva definire il Re dai costituzionalisti del periodo statutario come un « terzo ramo » del Parlamento, cui spettava la definitiva approvazione dei testi legislativi, dopo quella data dalla Camera dei deputati e dal Senato. Nel nostro attuale ordinamento il Capo dello Stato può soltanto chiedere alle Camere, prima di promulgare una legge, una nuova deliberazione, fermo restando che la legge va comunque promulgata se le Camere la approvino nuovamente.

Di fronte alle molte leggi tecnicamente difettose, censurabili o contraddittorie che il Parlamento confeziona — specie da quando nel suo interno sono prevalsi certi moduli « assembleari » — non sarebbe inopportuno un più frequente uso di questo potere presidenziale di rinvio; tanto più che la dottrina costituzionale lo ritiene esercitabile sia per motivi che riguardano la legittimità costituzionale della legge, sia per motivi di merito, concernenti cioè la sua opportunità sotto il profilo politico, economico, ecc. (Bozzi).

La presenza al vertice dello Stato di un giurista come l'onorevole Leone lascia sperare in un uso prudente ma puntuale di un potere che la Costituzione evidentemente reputa parte essenziale dell'*iter* formativo delle leggi, visto che gli dedica un intero articolo del suo testo (l'articolo 74).

I messaggi del Capo dello Stato al Parlamento.

Considerazioni analoghe valgono anche per quanto riguarda il potere del Capo dello Stato di inviare messaggi al Parlamento. È questo lo strumento essenziale a sua disposizione per rivolgersi alle Camere e, per il tramite di esse, a tutto il popolo: ed è certo augurabile che ciò non avvenga solo in occasione del tradizionale messaggio programmatico iniziale all'atto del giuramento.

È vero che alcuni gruppi politici hanno sostenuto in Parlamento l'esistenza di limiti al potere presidenziale di messaggio, in occasione della discussione al Senato (iniziata nel febbraio 1964, continuata nell'aprile 1965 e poi definitivamente interrotta) sul disegno di legge costituzionale presentato dal Governo Leone il 16 ottobre 1963 e tendente a sopprimere il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione — cioè il cosiddetto « semestre bianco » — e a sancire contestualmente il divieto di rieleggibilità immediata dal Presidente della Repubblica uscente.

Il Governo Leone aveva ritenuto « doveroso » presentare questo disegno di legge costituzionale per tradurre in norme costituzionali le indicazioni contenute nel messaggio del Presidente Segni alla Camera del 17 settembre 1963. Da parte della opposizione si obiettò peraltro che il Presidente Segni aveva usato del potere di messaggio per fini diversi da quelli per i quali tale potere è stato istituito, sconfinando nel campo dell'iniziativa legislativa, che costituzionalmente non è riconosciuta al Presidente della Repubblica.

A nostro avviso, per altro, l'esistenza di limiti siffatti è tutt'altro che dimostrata. Nulla esclude che il Presidente della Repubblica, nello svolgimento delle sue funzioni di « magistrato di persuasione », possa esternare e rendere pubbliche le sue opinioni su qualsiasi questione, avvalendosi dello strumento a ciò predisposto dalla Costituzione, e cioè del « messaggio »: liberissimi poi gli altri organi costituzionali competenti di tenerne il conto che credano. Nel caso del messaggio Segni del 1963, il Governo ritenne di tenerne conto, presentando autonomamente un proprio disegno di legge costituzionale; il Parlamento ritenne invece di non tenerne conto, non approvando quel provvedimento (e probabilmente fece male, visto che successive vicende costituzionali hanno dimostrato quanto quel messaggio fosse saggio e motivato). In ogni caso, non si vede perché il Presidente della Repubblica debba fare il « magistrato di persuasione » sempre e soltanto in via riservata e in forme da diplomazia segreta, quando il nostro ordinamento è basato sul principio della pubblicità e prevede appunto uno strumento specifico per rendere pubbliche le opinioni presidenziali.

Altri poteri sostanziali del Presidente della Repubblica.

Poteri di carattere sostanziale debbono considerarsi anche quello che consente al Presidente della Repubblica di influire — sia pure in modesta misura — sulla composizione del Parlamento, nominando senatori a vita cittadini che abbiano illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario, fino al numero massimo di cinque (numero che, a parere non soltanto nostro, dovrebbe essere elevato almeno a quindici); e soprattutto quello che gli conferisce la nomina di un terzo dei giudici della Corte costituzionale, la cui influenza sulla legislazione e sullo stesso indirizzo politico-costituzionale dello Stato è in continua ascesa.

Né va trascurata la funzione essenziale che la Costituzione attribuisce alla titolarità, da parte del Capo dello Stato, della presidenza del Consiglio supremo di difesa e del Consiglio superiore della magistratura. Nel primo caso (articolo 87, nono comma, della Costituzione) si tratta di assicurare una direzione *super partes* ad un organo cui spetta « esaminare i problemi generali politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale » e « determinare criteri e direttive per l'organizzazione e il coordinamento delle attività che comunque la riguardano » (articolo 2 della legge 28 luglio 1950, n. 624): il che in pratica è assai più importante di quel comando delle forze armate che la Costituzione repubblicana attribuisce ancora al Capo dello Stato, ma che è rimasto una funzione puramente formale, ben diversa da quella effettiva e sostanziale che lo Statuto albertino conferiva al Re. Basti considerare che la miglior dottrina riconosce al Consiglio supremo di difesa una vera e propria funzione di indirizzo politico (Mortati); e che le sue deliberazioni sono vincolanti nei confronti dello stesso Consiglio dei ministri.

Quanto alla presidenza del Consiglio superiore della magistratura, abbiamo già ricordato che il legislatore costituente la attribuì al Capo dello Stato per attenuare la discrasia determinatasi nell'ordinamento con l'amplissimo autogoverno riconosciuto al potere giudiziario, che tende a trasformarlo in uno « Stato nello Stato ». Poiché la magistratura non risponde né verso il

Parlamento né verso il Governo; e d'altra parte non è ammissibile l'esercizio di un potere senza responsabilità: si era pensato di poter ricomporre l'unità dell'ordinamento affidando al Parlamento la nomina di un terzo dei membri dell'organo di autogoverno del potere giudiziario — appunto il Consiglio superiore della magistratura, per la restante parte eletto dagli stessi magistrati — e di affidarne la presidenza allo stesso Capo dello Stato. L'esperienza di questi anni dimostra, a nostro avviso, che questi *escamotages* non sono serviti a molto, e che il problema dei poteri e delle responsabilità dei magistrati sussiste, in forma anzi sempre più grave. Ciò non toglie che, finché l'attuale ordinamento non sia modificato, l'effettivo esercizio dei poteri sostanziali inerenti alla presidenza del Consiglio superiore della magistratura possa dare modo al Capo dello Stato di esercitare una utile ed efficace funzione per attenuare almeno le più gravi conseguenze negative della irrazionale disciplina vigente.

A guardia della Costituzione.

Il ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento lo ha fatto paragonare « ad un leone dormiente, che però deve destarsi e far sentire il suo colpo di zampa, il peso della sua autorità, al momento critico » (Sandulli). Il che significa evitare sia un inammissibile abuso dei poteri sostanziali attribuitigli dalla Costituzione, sia un altrettanto inammissibile non-uso, che, se sodisfarebbe i nostalgici del regime parlamentare classico, nullificherebbe però il nucleo essenziale della funzione del Presidente della Repubblica nel nostro attuale ordinamento, che è quello di essere (come disse con felice espressione l'onorevole Tosato alla Costituente) « il guardiano e il custode della Costituzione ».