

IL PRESIDENZIALISMO DI PIERO CALAMANDREI

Abstract

Il saggio ricostruisce i tratti caratterizzanti e le ragioni storico-politiche della proposta presidenzialista avanzata da Piero Calamandrei in Assemblea costituente. L'Autore colloca dunque questa proposta non solo nell'ambito del pensiero del giurista fiorentino, ma anche nella più ampia cornice delle riforme istituzionali e del sistema politico italiano, mettendo in luce i fattori che minano la stabilità dell'esecutivo.

The aim of this paper is to reconstruct the main features and historical-political reasons behind the presidentialism proposal advanced by Piero Calamandrei in the Constituent Assembly. The Author illustrates this proposal not only within the context of the Florentine jurist's thought, but also within the broader field of institutional reforms and the Italian political system, highlighting the factors that undermine the stability of the executive.

Keywords: Piero Calamandrei, Presidentialism, Constituent Assembly, Federalism, Stability.

Negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione fu più di ogni altro Piero Calamandrei a farsi promotore del radicamento dei principi e dell'attuazione degli istituti da essa introdotti. Non a caso, al di là dei suoi tanti e appassionati interventi nelle sedi più diverse, lo troviamo anche fra gli avvocati che concorsero alla prima dichiarazione di incostituzionalità di una norma fascista, pronunciata dalla Corte costituzionale nella sua sentenza n. 1.

Questo significa quanto Calamandrei fosse consapevole della svolta che la Costituzione rappresentava e della necessità che essa si realizzasse, in tutte le sue potenzialità, a dispetto della cultura pre-costituzionale ancora perdurante in apparati amministrativi e sedi giudiziarie e delle sopravvenute resistenze di chi aveva conquistato la maggioranza politica. Non significa, però, che fosse convinto della bontà della Costituzione in ogni sua parte, tant'è vero che in Assemblea costituente la sua voce era stata severamente critica su diverse soluzioni che si stavano adottando. Dopo, a Costituzione approvata, la sua intelligenza e la sua lungimiranza lo portarono a mettersi alle spalle le sue critiche e a concentrare tutte le sue energie contro le inadempienze e i ritardi. Ma le critiche c'erano state e basta leggere, per rendersene conto, il suo intervento nella discussione in Assemblea sul progetto ormai predisposto.

Era il 4 marzo 1947 e Calamandrei riprese in quel discorso tanto gli argomenti che già lo avevano portato a dubitare dell'opportunità di mettere nella Costituzione, anziché in un preambolo

ad essa, enunciazioni di diritti puramente programmatiche, quanto la sua scontentezza per una forma di governo che non forniva adeguate garanzie contro l'instabilità, riproponendo così i rischi di debolezza, che negli anni Venti avevano aperto la strada al fascismo. E se ne uscì con un parallelo, che poteva nascere soltanto nella mente di un toscano. C'è la parte positiva – disse – ma c'è anche quella negativa. È successo ad alcuni articoli quello che si dice succedesse a un libertino di mezza età, che aveva due amanti, una giovane e una vecchia: la prima gli strappava i capelli bianchi, l'altra i capelli neri. E così finì per restare calvo. Ecco – concluse – alcuni articoli sono rimasti calvi.

Calvi, dunque, erano gli articoli su cui l'incontro tra visioni diverse non era riuscito a produrre un risultato efficace. E fra questi c'erano quelli volti a garantire la stabilità dei governi, tutti e solo imperniati su pochi vincoli procedurali sui voti di fiducia e di sfiducia, comunque aggirabili, a suo avviso, dalle crisi extraparlamentari. Aveva torto Calamandrei in questa sua valutazione?

Pochi, con l'esperienza pluridecennale che abbiamo fatto, potrebbero sostenerlo. Certo si è che, quando, fra il 4 e il 6 settembre 1946, il tema venne discusso nella seconda Sottocommissione (della Commissione dei Settantacinque) e si arrivò alla approvazione del famoso ordine del giorno Perassi, già avevano prevalso coloro che, pur consapevoli del problema, erano restii, per ragioni diverse, ad adottare soluzioni più incisive; e che finirono poi per esaurirne l'attuazione in quello che divenne l'attuale art. 94. Le ragioni furono diverse: aleggiava il ricordo del vecchio regime ed era quindi forte il complesso del tiranno, c'era incertezza su chi avrebbe governato dopo, il che induceva tutti i grandi partiti ad essere prudenti nei rafforzamenti dell'esecutivo davanti a un parlamento in cui vi sarebbero stati tutti; i partiti, infine, puntavano orgogliosamente sulla propria forza come garanzia della stessa forza dei governi futuri; e dicevano che non c'era bisogno di artifici giuridici allo stesso fine.

Vero – obiettava Calamandrei – ma un conto è quando questa forza dei partiti opera in un sistema bipartitico, un altro conto è quando ci si trova, come ci ritroveremo noi, in un sistema multipartitico, che porterà a governi di coalizione. Nel primo caso – lo avrebbe scritto pochi giorni dopo che se ne era discusso nella Sottocommissione, il 18 settembre 1946 su *L'Italia libera* – i due partiti fungono da “valvola equilibratrice” della forma di governo. Nel secondo caso questa valvola equilibratrice non c'è e il “problema fondamentale della democrazia” – il rischio di instabilità – ha bisogno di altre soluzioni.

Era su questo punto del suo ragionamento che Calamandrei innestava la proposta presidenziale, vedendo nella legittimazione popolare del capo dello Stato-capo del governo il coagulo di

forza politica necessario non solo ad eleggerlo, ma anche a sostenerne poi l'azione di governo, senza che le temute "degenerazioni del parlamentarismo" potessero farlo cadere. Lo disse più e più volte di rendersi perfettamente conto che così si sarebbe introdotta una figura monocratica forte, ma ogni volta ribadiva che il fascismo era stato favorito non dall'esistenza di una figura del genere, ma dalla fragilità e dalla conseguente instabilità dei governi precedenti. Né disponeva soltanto di questa irrefutabile verità storica per sostenere la sua tesi. La sua proposta, infatti, non si esauriva nel presidenzialismo, ma incorniciava lo stesso presidenzialismo entro una forma di Stato federale, costruita secondo il modello degli Stati Uniti. Una figura monocratica al centro, certo, ma al centro non di un sistema centralista, bensì di un sistema madisonianamente dotato di una forte divisione dei poteri, orizzontale e verticale. E – si badi – se il presidenzialismo era per lui un espediente, il federalismo era ben di più: prima che una dottrina politica – disse – è l'espressione della raggiunta coscienza morale della interdipendenza della sorte umana, che intorno a un unico centro si allarga con cerchi sempre più larghi, dal singolo al comune, dalla regione alla nazione, dall'unione super-nazionale all'intera umanità. Un'ottima ispirazione, che finiva tuttavia per apparire utopica ai tanti Costituenti che tra molti dubbi stavano iniziando a concepire un ordinamento non federale, ma regionale, in un clima e in una cultura istituzionale fondati su un tronco ferreamente statalista (ed è appena il caso di ricordare che la federazione americana era nata dalla aggregazione di stati preesistenti, che proprio perché tale aveva bisogno, al vertice, di una figura unificante).

Io credo che di tutto questo Calamandrei si rendesse ben conto e fosse perciò consapevole della scarsa realizzabilità del suo disegno. Continuava tuttavia a stimolare i colleghi, nella convinzione, giusta e ferma, che il male da evitare nell'Italia del futuro era il rischio dell'instabilità, con la conseguenza che doveva essere una priorità per tutti la messa a punto di antidoti adeguati. È significativo che, su *L'Italia libera* del 19 settembre 1946, scrivesse che non sarebbe stato "indispensabile" adottare in Italia il regime presidenziale in vigore negli Stati Uniti. Era sufficiente rafforzare l'autorità del capo del governo, facendo sì che la sua nomina fosse la conseguenza dell'approvazione "data preventivamente dal popolo o almeno dalle assemblee legislative riunite" di un piano che fissava la politica del Governo. Una soluzione illuministica, si dirà. Forse sì, ma era comunque l'espressione di una ricerca, la ricerca di un punto di incontro a cui l'insieme dei suoi colleghi – lo abbiamo visto – invece si sottrasse. E la forma di governo repubblicana iniziò e proseguì la sua vita con tutte le debolezze che Calamandrei aveva preannunciato. Fortunatamente mai derivandone, sino ad ora, la rovinosa conseguenza che lui aveva paventato.

Certo si è che da oltre trent'anni, un tentativo di riforma dopo l'altro, ci siamo trovati a riprendere la sua stessa ricerca. Fui io stesso, all'inizio di questo lungo ciclo di riforme progettate e mai giunte in porto, ad avanzare la proposta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, con una motivazione almeno in parte simile a quella di Calamandrei: l'intento di fare di quella elezione lo spartiacque fra una maggioranza e un'opposizione, il crogiuolo perciò di una democrazia dell'alternanza, che la forza centripeta del nostro sistema politico rendeva impossibile. La via maestra sarebbe stata, secondo me, cambiare il sistema elettorale per le Camere, ma era una via allora politicamente preclusa. Poi si è preso invece a praticarla e l'attrazione per me di quell'elezione diretta è venuta meno. Tanto più che, col passare degli anni e con l'accresciuta divisività della politica, era ed è divenuto impossibile mantenere in un capo dello Stato eletto la figura del rappresentante dell'unità nazionale, del garante di tutti, una figura per noi irrinunciabile. Con la politica com'è diventata, infatti, l'elezione inevitabilmente lo renderebbe e lo farebbe percepire un rappresentante di parte. Così com'è capitato in Francia, dove Mitterrand, certo socialista, ancora riusciva a rappresentare tutti i Francesi, mentre Macron rappresenta oggi, a stento, coloro che lo hanno eletto. E ancora peggio vanno le cose negli Stati Uniti, dove fra il Presidente e la parte da lui sconfitta è ormai guerra guerreggiata.

Detto tutto questo, passate in rassegna le ragioni vecchie e nuove che si possono opporre alla proposta presidenzialista di Piero Calamandrei, restano ancora più centrali la sua domanda e la necessità di darle la risposta che essa ancora non ha avuto: l'Italia, anche se a fatica e per di più soltanto a tratti, è riuscita a diventare bipolare, ma non è mai riuscita a riconoscersi in due partiti e quindi a dotarsi della "valvola equilibratrice" del bipartitismo. Come si fa ad avere stabilità di governo disponendo soltanto di maggioranze di coalizione? C'è chi è ancora tentato dall'elezione diretta, non del capo dello Stato, ma del capo del governo. Ma anche questa risposta, a parte altre disfunzioni che possono venirne, si scontra contro la realtà delle maggioranze di coalizione. Che cosa succede se nel corso del quinquennio la maggioranza si sfalda in Parlamento? O si sciolgono le Camere, con buona pace della stabilità, o il Primo Ministro eletto rimane stabile, ma la sua politica, più che stabile, resterà paralizzata. Per non parlare della cornice in cui si collocherebbe la creazione di questa figura monocratica elettiva, non il federalismo propugnato da Calamandrei, non l'accentuata divisione dei poteri insita in esso, ma un regionalismo che ha inciso assai poco sul nostro vecchio e tenace centralismo.

Personalmente penso – e qui divergo proprio dal Calamandrei della Costituente – che avremmo fatto bene allora ad adottare i congegni, di cui si parlò e che avremmo poi trovato nella Legge Fondamentale tedesca: elezione o fiducia parlamentare del solo Primo Ministro, scelta e anche revoca dei ministri su sua proposta, sua sostituzione consentita solo a seguito di mozione costruttiva. Calamandrei aveva ragione a dire che tutto ciò non bastava a impedire la crisi extraparlamentare (né, in Germania, la sfiducia senza obbligo di indicare il successore, quando il voto avviene su richiesta del governo). Ma in un sistema del genere la crisi extraparlamentare porta fisiologicamente allo scioglimento, non al nuovo governo e questo non è un deterrente da poco. La bontà del sistema, perciò, si misura non sulle mozioni di sfiducia costruttive che si presentano con successo, ma sulle crisi extraparlamentari che non si fanno. E, su questo metro, la stabilità tedesca appare subito superiore a quella italiana.

Certo, rimane vero, al fondo, quello che Calamandrei disse in Sottocommissione mettendo in dubbio l'efficacia risolutiva della mozione di sfiducia costruttiva: è il superamento della molteplicità dei partiti, non l'ingegneria procedurale che può risolvere il nostro problema. E questa è la verità più incontrovertibile, che vale anche – sia chiaro – per il presidenzialismo e per ogni altro progetto di ingegneria istituzionale. Non sarò certo io a sostenere, come non lo sostenne il professore di procedura civile Piero Calamandrei, l'inutilità degli assetti e quindi delle riforme istituzionali. Ma quando la politica si ammala, sarà difficile trovare lì i soli ed autosufficienti rimedi. È nella società, è nella politica stessa che il rimedio deve farsi strada. E da quando Calamandrei rilevò il problema, la politica non solo non ha mai imboccato un percorso di effettiva ricomposizione, ma da ultimo si è addirittura frantumata, dimostrandosi capace, al più, di coalizioni variegata, unite solo dal comune desiderio di esercitare il potere di governo.

Non sarebbe stato difficile al fiorentino Calamandrei scorgere in questo tracciato un nuovo capitolo della Storia d'Italia scritta alcuni secoli prima da un suo illustre conterraneo, Francesco Guicciardini. È, ahì noi, il capitolo in cui oggi siamo infelicemente immersi.

GIULIANO AMATO
Presidente emerito della Corte costituzionale