

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA e SEMIPRESIDENZIALISMO.

di Antonio Zucaro.

Nel dibattito ormai avviato sulla riforma dello Stato in senso semipresidenziale, secondo il modello francese, c'è, tra le tante, una questione che va tenuta ben presente, soprattutto da chi opera nelle pp.aa.

Oggi il Presidente della Repubblica è (art. 83 Cost.) il Capo dello Stato, in quanto rappresenta l'unità della Nazione. Perciò è il vertice massimo di tutti gli apparati dello Stato: presiede il Consiglio superiore della magistratura, ha il comando delle Forze armate, nomina le cariche più alte della burocrazia. E' anche per questa ragione che la sua nomina è relativamente sottratta al gioco politico, attraverso la maggior durata della carica e soprattutto perché è eletto a maggioranza qualificata da un corpo elettorale ad hoc, costituito da deputati, senatori e rappresentanti delle Regioni. Così il Capo dello Stato può costituire il punto di riferimento istituzionale per magistrati, diplomatici, militari, funzionari, anche se hanno votato per un partito diverso da quello cui lui appartiene.

L'elezione diretta a suffragio universale da parte di uno schieramento contrario ad un altro, in un Paese come il nostro, tradizionalmente lacerato da forti contrapposizioni, metterebbe seriamente a rischio questa caratterizzazione istituzionale, relativamente *super partes*, del Presidente della Repubblica nel suo rapporto con gli apparati dello Stato.

Nel nostro ordinamento costituzionale questi apparati hanno una forte connotazione di neutralità, impressa dai principi di imparzialità, assunzione per concorso, servizio esclusivo della Nazione. Certo, nella loro attività sono orientati dagli organi di direzione politica attraverso direttive, programmi, assegnazione di risorse e di obiettivi, secondo le norme e le procedure che ben conosciamo. Tuttavia, alla base resta la neutralità degli apparati, voluta dal Costituente come punto di differenziazione della Repubblica democratica rispetto allo Stato fascista, fondato sulla compenetrazione tra Stato e Partito (unico). Questa neutralità si rispecchia, in qualche modo, nella caratterizzazione *super partes* del Capo dello Stato, che rappresenta l'unità della Nazione al cui servizio esclusivo sono assegnati i funzionari. E ciò vale non solo per i funzionari dello Stato, ma anche per quelli delle Regioni o delle Autonomie locali, stante la formulazione generale degli artt. 97 e 98 della Carta.

A tale riguardo emerge un'altra considerazione, relativa ai rapporti tra i vertici dei diversi livelli istituzionali. Il Presidente della Regione, o il Sindaco di un Comune, è il Capo del governo di quell'Ente, il vertice del potere esecutivo. In tale veste si rapporta con i vertici degli altri Esecutivi: Stato, altre Regioni, altri Comuni, nel quadro della c.d. *governance* multilivello. Il Presidente della Repubblica, invece, è il rappresentante dell'unità nazionale, e dunque di tutti i livelli istituzionali, anche perché viene eletto anche da rappresentanti delle Regioni. Una sua elezione diretta a suffragio universale, attraverso una contrapposizione di schieramenti, ne indebolirebbe anche su questo versante il carattere di architrave del sistema.

In realtà, se si guarda il problema nell'ottica del buon governo del Paese, e non in quella, più astratta, dell'ingegneria costituzionale, emerge con sufficiente evidenza che il punto debole del sistema è il funzionamento dell'Esecutivo, ovvero l'insufficiente progettazione, realizzazione e controllo degli esiti delle politiche pubbliche; soprattutto, il mancato inquadramento di queste in una politica generale di governo, essendo oggi l'unica modalità di coordinamento la politica dei tagli di spesa, esercitata dal Ministero Economia. Ne consegue che ciò che va rafforzato è il ruolo del Presidente del consiglio con una maggiore capacità decisionale sulle politiche da realizzare e sulle persone che devono realizzarle, rispetto ai

condizionamenti dei partiti che compongono la maggioranza di governo. Ovvero la facoltà non solo di designare, ma anche di revocare i Ministri; la possibilità di intervenire d'autorità sui contrasti tra questi; l'impossibilità di essere sfiduciato dal Parlamento se non con l'indicazione di una nuova maggioranza per un nuovo Governo. Ragionando in termini di modelli, bisognerebbe andare più verso i modelli tedesco, o inglese, che verso quello francese. In particolare, un'affrettata applicazione di quest'ultimo potrebbe aumentare i problemi proprio sul versante della politica generale di Governo. E' esemplare, al riguardo, la formulazione della proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare presentata dal prof. Guzzetta, per l'elezione diretta del Capo dello Stato. Nella nuova formulazione dell'art. 92 si afferma da un lato che il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei ministri, e dall'altro che il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri (senza esserne parte); per questa ragione l'attuale Presidente del consiglio assumerebbe la denominazione di Primo ministro. Resterebbe fermo, comunque, l'art. 95, 1° comma, per cui il Primo ministro dirige la politica generale del Governo, mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuove e coordina l'attività dei ministri. L'unica conseguenza possibile di questa duplicità di ruolo nella direzione del consiglio dei ministri sarebbe quella di una articolazione, o frazionamento, della politica generale di governo, che per alcune questioni spetterebbe al Presidente, per altre al Premier, e magari, per le questioni di finanza pubblica resterebbe il ruolo centrale del Ministro dell'economia. Il che significa andare nella direzione esattamente opposta a quella che appare necessaria, ovvero il rafforzamento della politica generale di governo e dell'unità di indirizzo politico amministrativo, secondo la chiarissima ed inattuata disposizione della Carta.

Il fatto è che introdurre l'elezione diretta del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale, finora improntato al modello parlamentare, comporterebbe il ripensamento e la riscrittura dell'intero impianto dell'Ordinamento della Repubblica (Parte II^a della Carta).

Rafforzare il Premierato, invece, consentirebbe di realizzare l'obiettivo di un Governo più efficace ed incisivo nella realtà del Paese, operando solo limitate, anche se importanti, modifiche al testo della Costituzione.

In questa sede non vengono affrontate le questioni della possibile elezione diretta del premier, della legge elettorale, dei necessari cambiamenti nel rapporto tra Governo e Parlamento. Ci si è limitati a prendere posizione sull'ipotesi montante del semipresidenzialismo alla francese, dal punto di vista del funzionamento della Pubblica amministrazione. Perché ci interessa affermare che è da questo punto di vista, in buona misura coincidente con la capacità di dare risposte reali ai problemi del Paese, che andranno valutate le diverse ipotesi di riforma sui problemi aperti a livello costituzionale.

9 giugno 2013.