

Giuseppe Laneve

Quando il “cambio della guardia al Quirinale” impone l’alt al Presidente: la non scelta di Napolitano e i tanti ma.

Man mano che passano i giorni, che “commissioni”, che solo una settimana fa apparivano nel migliore dei casi indecifrabili, si “materializzano” e iniziano i loro lavori, lo shock registrato a livello istituzionale, ma non di meno anche nell’opinione pubblica, inizia a ridimensionarsi.

I timori di trovarsi di fronte non soltanto ad un *unicum* assoluto nel panorama politico costituzionale, ma addirittura ad un elemento di rottura (magari mascherato) delle basi della nostra forma di governo parlamentare, probabilmente anche alimentati da riferimenti un po’ troppo generici contenuti nell’annuncio del Presidente, sembrano a poco a poco rientrare.

A gettare dell’acqua sul fuoco hanno contribuito esternazioni pubbliche di alcuni membri di tali gruppi (mi riferisco, in particolare, a quanto detto in tv dal Prof. Valerio Onida la sera prima dell’insediamento, e in particolare ai suoi frequenti inviti a ridimensionare, a “non enfatizzare” il ruolo attribuito alle commissioni e, di conseguenza, le attese, rispetto all’esito dei loro lavori), così come interventi ex post da parte dello stesso Presidente, resisi in qualche modo necessari a fronte, si ripete, di qualche carenza nell’annuncio iniziale (ci si riferisce, qui, al [Comunicato della Presidenza della Repubblica del 1° aprile 2013](#) con cui si è avvertita l’esigenza di specificare/ribadire che le riunioni dei gruppi, oltre ad offrire “l’occasione per ogni ulteriore chiarimento opportuno, di fronte a commenti nei quali ai più larghi apprezzamenti si sono accompagnati non solo legittimi dubbi e scetticismi ma anche timori e sospetti artificiosi e del tutto infondati”, faranno emergere in maniera evidente “il carattere assolutamente informale e il fine puramente ricognitivo dell’iniziativa assunta dal Presidente della Repubblica sia i limiti temporali, d'altronde ovvi, dell'attività dei due gruppi”).

Dunque, non dovremmo essere di fronte a nulla di stravolgente, nel senso appunto letterale, cioè capace di *stra-volgere* (v. [Costanzo](#), 2).

Ciononostante, rimane, e sarà tutta da verificare, la straordinarietà della scelta del Presidente. Una straordinarietà resa probabilmente ancora più forte dallo stato d’animo con cui molti di noi hanno ascoltato l’annuncio del Capo dello Stato: avevamo messo più che in conto, forse in maniera un po’ affrettata, l’ipotesi dimissioni e ci siamo ritrovati con una vera e propria “invenzione” (così [Ruggeri](#), 1) da parte del Presidente.

Prima di svolgere qualche riflessione, comunque a caldo, sulla decisione del Capo dello Stato, ritengo opportuno fissare, visto che sono comunque non molte, due certezze: la prima è che si tratta di decisione che va adeguatamente metabolizzata e sulla quale, pertanto, ogni giudizio, figuriamoci quello di queste poche righe, è prematuro; la seconda attiene invece alle intenzioni del Capo dello Stato: nessun dubbio che queste siano state le più buone, ovvero quelle di escogitare, a fronte di uno stallo politico che da straordinario si è rapidamente trasformato in ordinario, cioè stabilizzato, una soluzione capace di, quantomeno, iniziare a “smuovere le acque”.

Con queste premesse più che opportune, l'impressione, anzi via via che il tempo passa si può dire la certezza, che si ha puntando lo sguardo su queste due commissioni nominate dal Capo dello Stato è che da una scelta eccessiva del Presidente, forse anche al limite del ruolo ad esso attribuito nella forma di governo parlamentare, si stia passando ad una scelta minima, ad una sorta di non scelta.

A ben vedere, infatti, se non è per nulla contemplabile, e dunque pensabile, nell'attuale quadro costituzionale, l'ipotesi che i due gruppi riferiscano sotto qualsiasi forma al Parlamento perché questi attivi i suoi processi decisionali sulla base di proposte espresse dai primi (si sarebbe ben al di fuori della forma di governo parlamentare, con commissioni surrogati della funzione di impulso e di indirizzo del Governo, cfr. anche l'intervista a Ugo De Siervo su La Repubblica del 3 aprile 2013), non restano che altre due alternative: o esse lavorano per poi riferire, cioè tornare dal Presidente, ma in un momento in cui davvero starà per passare di mano, oppure i loro lavori, nella eventualità che addivengano a soluzioni condivise, possono costituire una piattaforma di base per il futuro (Presidente, Governo e persino eventuale Parlamento), con problemi anche qui di non poco conto (cfr. [Ruggeri](#), cit., 5).

In entrambi i casi, non v'è dubbio che la soluzione delle commissioni sia un prender tempo che, nell'attuale situazione ben può tradursi anche in un perder tempo, come le polemiche delle ultime ore continuano a ribadire.

Ed allora, si rimprovera al Presidente proprio questo effetto, la cui gravità è resa esasperata dalla situazione economica e sociale del Paese che pare davvero non poterselo permettere. Si contesta al Presidente il non aver utilizzato in pieno l'“arma” costituzionale diciamo tipica in questi casi, ovvero l'affidare comunque un incarico – necessariamente, visto il quadro politico manifestatosi, ad un esponente particolarmente qualificato e terzo, per percorrere un ulteriore tentativo (sempre arduo) di mediazione politica diretto, tuttavia, nonostante le enormi difficoltà, alla concreta formazione di un governo (di minoranza, del Presidente etc.), e di aver preferito il temporeggiare.

La critica ha certamente basi solide (si vedano ancora i contributi di [Ruggeri](#), cit. e [Morelli](#)). Tuttavia, in questo caso, i tanti ma che non possono non affiancarsi, possono anche mutare l'approccio.

Andiamo per gradi: la fondatezza della critica. Certamente non è soluzione che rimuove lo stallo, così come essa consente l'ulteriore protrarsi di un governo dimissionario fiduciato dalle precedenti Camere e non da quelle tuttora in carica. Si può aggiungere anche un argomento che va al di là del piano strettamente costituzionale e scende su quello "strategico". Se, infatti, è stato lo stesso Presidente nel suo annuncio ad avvertire l'esigenza di tranquillizzare chi ci guarda da fuori - in primis i mercati - (stanno qui le ragioni che lo hanno portato a ribadire l'esistenza di un governo comunque in carica etc.), è così certo che, rispetto a questa esigenza, sarebbe stato meno "rassicurante" un affidamento dell'incarico, con tutte le incognite del caso, rispetto ad una scelta che è in re *ipsa* un'incognita, non foss'altro per la circostanza che rappresenta una novità assoluta nel panorama istituzionale? Probabilmente no.

Veniamo ai ma.

Il primo: il Presidente aveva, nei fatti, un'unica possibilità di incarico, cioè quello volto alla formazione (sempre ipotetica) di un Governo del Presidente. La strada di un governo politico, cioè frutto di un accordo (più o meno limitato o orientato), tra le uniche forze politiche che hanno accettato di guardare (seppur non reciprocamente) ad altre, non era oggettivamente più praticabile. Qui, nulla è addebitabile al Capo dello Stato, semmai alla (ir)responsabilità (sulle forme e sui gradi non intendo entrare in queste righe) delle forze politiche. Fatto sta che l'unico tentativo di incarico avrebbe potuto essere speso nei confronti di una personalità probabilmente esterna alle forze politiche in gioco, di cui lo stesso Presidente si faceva garante (cfr. [Caravita](#), 4).

Ipotesi non certo stramba, e già verificatasi. Ma, appunto: il Governo del Presidente, lo dice la stessa espressione, trova proprio nel Presidente che lo nomina la sua forza "originaria". E' su questa che poi dovrà innestarsi la fiducia dell'organo rappresentativo quale legittimazione richiesta dalla forma di governo parlamentare per il pieno esercizio delle sue funzioni. E se è vero che, una volta ottenuta la fiducia, è a questa che il Governo legittimato lega il suo destino (salvo il caso di crisi extraparlamentare), è altrettanto vero che la presenza al Colle del Presidente che lo ha nominato, presenza al di sopra dell'agone politico, costituisce un punto di riferimento solido non solo per il Governo stesso, ma anche per le forze politiche che lo sostengono in Parlamento. Il Governo del Presidente, anche dopo l'approvazione parlamentare, rimane ancorato al e garantito dal Presidente che lo ha nominato. Rimane, appunto del Presidente.

Più volte è stato evocato, in questi giorni ancor di più, il Governo Pella. Ebbene, credo che tale richiamo più che contrastare la scelta di Napolitano, la rafforzi: nel 1953, a seguito di elezioni in cui la Democrazia Cristiana registrò una forte battuta d'arresto, il Presidente Einaudi - dopo i due tentativi con Alcide De Gasperi e Attilio Piccioni, andati a vuoto per ragioni diverse - affidò un nuovo incarico (senza ulteriori consultazioni) a Giovanni Pella, dando vita al primo Governo del Presidente. L'aspetto dirimente, che differenzia sostanzialmente questo caso da quello che stiamo vivendo oggi, sta proprio nella posizione nettamente diversa ricoperta dal Presidente della Repubblica allora ed oggi: allora, infatti, egli era Presidente plenipotenziario e dunque forte, oggi il Presidente non è solo in pieno semestre bianco (e come tale non nelle condizioni di sciogliere le Camere), ma (ancora) si è trovato a ridosso dell'inizio delle convocazioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione del suo successore. Non solo, dunque, Presidente non plenipotenziario, spuntato di un'arma essenziale, ma Presidente molto "debole" sul piano politico, perché destinato ad essere assente all'interno di quelle dinamiche politiche ed istituzionali che lui stesso avrebbe contribuito a determinare con un atto di "forza" (d'altronde, è stato Mortati a parlare di un Presidente della Repubblica depotenziato nel suo semestre bianco, cfr. C. Mortati, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1975).

E' questa la condizione che - credo - abbia suggerito a Napolitano di non assumere su di sé la responsabilità politico-istituzionale di far (eventualmente) nascere un Governo da lui marcato senza avere la possibilità di esserne - neanche per un brevissimo periodo - garante. Il Governo Pella ritengo che vada preso come riferimento sia nel momento della nascita, ma anche in quello della sua caduta: infatti, si trattò di Governo che restò in carica poco più di 5 mesi, lo stesso Pella si dimise il 18 gennaio 1954, momento in cui era Presidente della Repubblica ancora Einaudi, ovvero il Presidente che lo aveva nominato. In altri termini, Einaudi fu Presidente che visse e sopravvisse all'intera durata del "suo" Governo. Circostanza oggettivamente irrealizzabile nel caso di Napolitano.

Ecco dunque che se "Carta alla mano", il Presidente avrebbe dovuto o affidare un incarico o dimettersi al fine di sbloccare il divieto dello scioglimento delle Camere, è altresì vero che la situazione di fatto in cui si è venuto a trovare è stata di tale unicità, di tale sovrapposizione di elementi che solitamente si collocano in fasi temporali diverse, di tale stallo le cui ragioni vanno al di là del momento contingente che, forse, lo hanno indotto ad intraprendere una strada "nuova": non ha seguito alla "lettera" la Costituzione, ma si è comunque rifatto ad un principio di valore costituzionale, ovvero quella ragionevolezza che, bilanciando e ponderando gli interessi in gioco, lo ha determinato per una non decisione, rimettendo tutto nelle mani, forti di un potere pieno, del suo

successore, utilizzando uno strumento, inedito, volto, perché no, a indurre “gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni” ([Corte cost., sent. n. 1 del 2013](#)).

Un’ulteriore considerazione si può fare attorno al come il Presidente ha scelto i componenti di queste due commissioni, perché anche qui gli è stato contestato qualcosa, in particolare due “dimenticanze”, l’una di matrice prettamente politica, l’assenza di esponenti direttamente riconducibili al M5S, l’altra la cui ricaduta è più di tipo culturale, ovvero l’assenza di componenti di sesso femminile.

Entrambe appaiono problematiche, ma il loro peso è diverso.

La prima appare sintomatica di un messaggio che forse il Presidente ha voluto lanciare: scartata l’ipotesi di un suo Governo del Presidente, il Capo dello Stato ha voluto “spingere” per la formazione di una piattaforma programmatica comune e come tale sorretta da un solido appoggio politico. In questa direzione, si è appellato a quelle forze politiche parlamentari che quantomeno contemplanò nel loro DNA il metodo del dialogo, nella speranza, sempre ormai remota, di un approdo comune. In questi termini, la soluzione adottata dal Presidente può apparire più comprensibile.

La seconda, invece, sembra meno opportuna, al punto che lo stesso Capo dello Stato, trincerandosi dietro i tempi strettissimi in cui ha dovuto selezionare i nomi, ne ha preso atto e se n’è scusato.

Certo, si tratta di organi che svolgono in maniera informale una funzione meramente ricognitiva, e per di più non istituzionali o istituzionalizzati, e come tale non sottoponibili a parametri normativi, ma l’idea, o meglio anche qui il messaggio, che da una sede che ha comunque “un che di strategico” per l’attuale destino del Paese, per di più che nasce con l’intento di rappresentare e far incontrare una pluralità di parti ed istanze, sia stato escluso uno dei due sessi, in un momento in cui la pari rappresentanza ha assunto non solo il rango di principio costituzionale, ma forse soprattutto quello di valore culturale, pare meno accettabile.

Una considerazione per concludere: molte delle disposizioni costituzionali che disegnano la forma di governo parlamentare, sono state pensate, e soprattutto hanno mostrato una grande capacità di resistenza, all’interno di un quadro politico caratterizzato in primis, secondo il tradizionale insegnamento di Leopoldo Elia, dal ruolo forte ed autorevole del sistema dei partiti. Oggi che questo mostra in maniera così lampante i segni e gli effetti di un processo di implosione, che ne evidenzia il difetto non solo sul piano della rappresentanza, ma anche su quello della mediazione politica, e per il quale non è più rinviabile un ripensamento complessivo, unitamente alla rappresentanza tout court, non solo si può “accettare” il ricorso a strumenti nuovi, purché ovviamente non contrastino

con il dettato costituzionale, ma, soprattutto, ci si dovrebbe interrogare sulla persistente opportunità e compatibilità con l'attuale quadro di alcuni istituti (non ultimo, il divieto di scioglimento nel semestre bianco) che appaiono forse un po' obsoleti.