

IL CAPO DELLO STATO DENTRO LA CRISI DEL SISTEMA POLITICO E COSTITUZIONALE ITALIANO

di Mario Gorlani *
(5 gennaio 2011)

I. Con la consueta puntualità Andrea Manzella (*Quell'Italia spezzata che guarda al Quirinale*, La Repubblica, 28 dicembre 2010) ha colto nel discorso che il Presidente Napolitano ha pronunciato innanzi alle Alte Magistrature della Repubblica il 20 dicembre 2010 (in www.quirinale.it) “uno dei più impegnati ragionamenti che siano mai usciti dal Quirinale. Ed anche una delle più nette assunzioni di responsabilità costituzionale del Capo dello Stato”. Nella alluvione presso che quotidiana di esternazioni, di vario segno e significato, che accompagnano la funzione presidenziale, arrivano dal Capo dello Stato parole di particolare pregnanza, capaci di tratteggiare con sintesi efficace i contorni della crisi sociale, economica, politica e istituzionale che l'Italia sta attraversando da anni e di suggerire alle forze politiche un *modus agendi* per affrontare i nodi problematici e accogliere le sfide che il tempo attuale impone.

II. La sintesi giornalistica del discorso del Presidente Napolitano ha posto principalmente l'attenzione sulla sponda politica che il Capo dello Stato ha offerto al Governo, con l'allontanamento dell'ipotesi di elezioni anticipate.

Egli ha ricordato che “la durata delle legislature parlamentari è fissata in Costituzione, in termini temporali analoghi a quelli fissati negli altri paesi democratici: termini non fissati casualmente, ma corrispondenti al tempo necessario per l'attuazione di un programma politico di adeguato respiro”; e ha stigmatizzato “quella degli scioglimenti anticipati” come “un'improvvida prassi tutta italiana, da cui speravamo di esserci liberati e al cui ripetersi sono tenuto a resistere nell'interesse generale”. Anche se, com'è noto, lo scioglimento anticipato delle Camere, in una forma di governo parlamentare, non costituisce un evento patologico, ma fa parte della fisiologia del sistema, perché rappresenta il naturale sbocco della crisi del rapporto di fiducia che non riesca a trovare, in Parlamento, altri esiti.

In un momento particolarmente critico della legislatura, all'indomani di una mozione di sfiducia che, alla Camera dei deputati, ha visto l'esecutivo “salvarsi” con soli tre voti di scarto, ma con meno della maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea, il Presidente ha “avvertito” gruppi parlamentari e forze politiche che la “stabilità” delle istituzioni rappresenta un valore prioritario da perseguire, allo scopo di evitare il secondo scioglimento anticipato del Parlamento in nemmeno tre anni.

III. Le inevitabili riduzioni giornalistiche hanno messo in ombra altri concetti espressi nel suo discorso dal Presidente Napolitano, non meno significativi: nelle sue parole si coglie anche – se non soprattutto – una critica dell'attuale contesto politico, “accusato” senza perifrasi di faziosità, di chiusura rispetto alle sollecitazioni che provengono dalla realtà sociale, e richiamato ad uno sforzo di analisi e di riflessione e ad un'assunzione di responsabilità su temi cruciali come il rilancio del ruolo dell'Europa, la difesa dell'euro, la perdita di competitività del nostro sistema economico, la riduzione del debito pubblico, le priorità da osservare nella destinazione delle risorse finanziarie pubbliche disponibili.

Tutto questo – ammonisce Napolitano – è possibile soltanto in una cultura della stabilità, in uno spirito di condivisione che faccia fare alla politica “un salto di qualità ... che in larga misura il paese si attende. Che esso si attende perché è in giuoco la moralità e dignità della politica. Che esso si attende perché c'è stanchezza verso la chiusura in se stesso del mondo politico, verso la quotidiana gara delle opposte faziosità, verso il muro

dell'incomunicabilità tra maggioranza e opposizione. C'è da colmare un distacco ormai allarmante tra la politica, le istituzioni e le forze sociali e culturali”.

Un filo rosso attraversa così le parole presidenziali: soltanto forze politiche che sappiano abbandonare uno stato di patologica conflittualità nei loro rapporti e superare una logica di esasperato tatticismo possono avere la capacità di affrontare con senso di responsabilità i nodi critici del Paese, ragionando sulle possibili soluzioni, sui sacrifici da chiedere, sulle misure per rimanere agganciati all'esperienza europea.

IV. La consuetudine con le “esternazioni” presidenziali è tale che raramente esse stimolano commenti da parte della dottrina costituzionalistica, suscitando più frequentemente l'attenzione dei soli notisti politici. Nondimeno è dato riconoscere nelle parole che Napolitano ha pronunciato il 20 dicembre alcuni profili che meritano di essere segnalati. Non tanto con riferimento alla dimensione comunitaria e alla necessità di affrontare con decisione la crisi economica, anche a costo di sacrifici e di ripensamenti rispetto alla strategia sino ad oggi seguita, ché un'analogha sensibilità fu mostrata con frequenza anche da Ciampi e in altri precedenti interventi dello stesso Napolitano. La prospettiva europea, il percorso d'integrazione tra ordinamento interno e ordinamento comunitario, il ruolo dell'Europa nel mondo, non sono più da tempo solo temi internazionali, ma questioni cruciali del nostro stesso assetto costituzionale, così da rientrare “naturalmente” nell'orizzonte delle attenzioni del Presidente; lo stesso vale per il tema del lavoro, dell'occupazione e della crisi economica.

Il tratto che colpisce nelle parole di Napolitano concerne il modo in cui si rivolge alle forze politiche, il monito severo che indirizza ad esse, la distanza che le sue parole creano tra il Capo dello Stato, interprete di un senso alto delle istituzioni, e la classe politica, descritta come incapace di superare la faziosità, la chiusura e l'incomunicabilità che impedisce di affrontare responsabilmente i problemi del Paese. Siamo di fronte alla denuncia esplicita di una carenza di rappresentatività dei partiti, che ricorda, *mutatis mutandis*, le “picconate” dell'ultimo Cossiga, pur se gli intenti dei due inquilini del Quirinale sono antitetici: demolitori quelli di Cossiga, di stimolo quelli di Napolitano.

Il Capo dello Stato fa suoi e rilancia giudizi e sensazioni diffusi, nei commentatori e nella stessa opinione pubblica, quando parla di una politica che sta ormai mettendo in gioco la sua moralità e la sua dignità, e quando denuncia – e le dà voce – la stanchezza del corpo elettorale verso la “chiusura in se stesso del mondo politico”, verso la “quotidiana gara delle opposte faziosità”, verso il “muro dell'incomunicabilità tra maggioranza e opposizione”. Egli rileva e sottolinea – invitando a colmarlo – “un distacco allarmante tra la politica, le istituzioni e le forze sociali e culturali”, che sta facendo regredire l'Italia, perché le sta facendo dimenticare i problemi reali con cui deve confrontarsi.

V. Non meno significativo è il riferimento alla stabilità del Parlamento e alla durata della legislatura in chiave di continuità delle istituzioni.

Parole “scontate”, se si vuole, che però acquistano una particolare rilevanza per la tempistica con cui sono state pronunciate, ovvero pochi giorni dopo l'esito della mozione di sfiducia votata alla Camera il 14 dicembre. Il Presidente della Repubblica, dicendo le cose che ha detto non prima del voto parlamentare ma solo a seguito del suo esito, ha offerto un appoggio istituzionale autorevole a un governo che alla Camera può contare su un margine molto risicato.

Non solo: che la continuità della legislatura sia un valore da tutelare e che lo scioglimento rappresenti un'*extrema ratio*, se appare coerente con la natura parlamentare della nostra forma di governo, è concetto che assume un sapore di novità a fronte di un dibattito pubblico, anche dottrinale, che negli ultimi anni ha ripetutamente enfatizzato il significato e la portata condizionante del voto, oscurando e marginalizzando le successive dinamiche

parlamentari. Napolitano ci dice ora qualcosa di parzialmente diverso: ponendo al centro la continuità della legislatura, smitizza il ruolo taumaturgico della legge elettorale e del voto stesso, ricordando che, anche in Parlamenti eletti con leggi maggioritarie, “è pur sempre la politica che determina la stabilità della coalizione di governo premiata dagli elettori”. L’idea che, in caso di crisi della coalizione uscita vincitrice dalle urne, si debba restituire immediatamente e comunque la parola agli elettori, scompare dal lessico presidenziale, per lasciare spazio al giudizio sugli scioglimenti anticipati come di “un’improvvida prassi tutta italiana, da cui speravamo di esserci liberati e al cui ripetersi sono tenuto a resistere nell’interesse generale. Specie – aggiunge il Presidente – in periodi così gravidi di incognite”; nonché per ribadire lo sforzo – già evocato in agosto, “a seguito di una clamorosa rottura politica nel maggior partito di governo” - di “dover chiamare tutte le forze politiche a riflettere sulle conseguenze per il paese dell’andare verso un vuoto politico e verso un durissimo scontro elettorale”. Il potere di scioglimento anticipato delle Camere – che il Capo dello Stato rivendica come una sua prerogativa pressoché esclusiva – viene così restituito alla sua corretta portata nel nostro assetto costituzionale.

VI. Dalla sintesi che si è tentata, si percepisce l’ambizione del discorso, che è insieme un condensato di didattica costituzionale, di enunciazione di valori da perseguire come comunità nazionale, nonché di serrata critica nei confronti di un sistema politico sempre più inadeguato al ruolo che la Costituzione gli assegna. Difficile non condividere, parola per parola, le preoccupazioni di Napolitano e i temi che richiama, pur nella (obbligata) genericità delle soluzioni che prospetta.

Non è però questo il punto. Il punto è interrogarsi sulla portata del discorso con riferimento al ruolo che il Presidente della Repubblica va ritagliandosi nel nostro ordinamento costituzionale in questa infinita fase di transizione.

Del “silenzioso notaio” delle istituzioni a cui la manualistica tradizionale ci aveva formato non è rimasta davvero più traccia alcuna. Il Presidente della Repubblica incarna ormai, a pieno titolo, il ruolo di protagonista attivo, e non più soltanto quello di garante esterno, di “potere neutro” chiamato a sorvegliare il rispetto delle regole da parte degli altri organi costituzionali. Ed è proprio un simile ruolo attivo che ha comportato l’inaugurazione di prassi per certi versi eterodosse, come – solo per menzionarne alcune tra le più emblematiche - la “promulgazione dissenziente” (il Presidente della Repubblica promulga le leggi, ma non rinuncia ad accompagnare la sanzione formale con comunicazioni più o meno informali al Governo – da ultimo, in occasione dell’approvazione della riforma dell’università – in cui segnala dubbi e criticità del testo appena entrato in vigore, ed invita il Governo a porvi rimedio: una sorta di singolare crisi tra l’art.73 e l’art.74 Cost., che dà vita ad una promulgazione con messaggio critico motivato); la rivendicazione di un autonomo potere di concedere la grazia, avallata dalla Corte costituzionale nella sentenza n.200 del 2006, ma tuttora oggetto di fondate perplessità; le esternazioni quotidiane, puntuali, talvolta anche polemiche, su tutti i temi rilevanti del dibattito politico.

VII. Quale dimensione costituzionale assume allora il Capo dello Stato nel momento in cui pronuncia parole come quelle riportate e nel momento in cui dà vita a prassi come quelle ricordate?

Abbandonata definitivamente la suggestione che il Presidente debba limitarsi a certificare, in termini notarili, la conformità alla Costituzione dell’operato degli altri organi costituzionali, scartata la tentazione di proporsi in chiave *countermajoritarian*, egli assurge al ruolo di pedagogo costituzionale, che si fa carico di indicare ai diversi soggetti di un ordinamento plurale – e altamente conflittuale – la strada della auspicata e ancora possibile unità nazionale.

Il suo rappresentare l'unità nazionale, allora, non è (o non è più) un'attitudine meramente simbolica, ma una vera e propria funzione attiva, che si esprime soprattutto attraverso le parole che pronuncia nelle occasioni ufficiali e nelle esternazioni informali. L'unità nazionale è infranta e perciò non va più soltanto rappresentata, va letteralmente ricreata, o quantomeno rinsaldata; e a tanto si prodiga il Presidente della Repubblica.

La locuzione "rappresentante dell'unità nazionale", contenuta nel I comma dell'art.87 Cost., che era sembrata ai più un'espressione di stile, puramente rafforzativa dell'endiadi formata con le parole "capo dello Stato" e che avrebbe dovuto soltanto costituire il presupposto per la rappresentazione di un'unità già sostanziata nella Carta costituzionale, diviene l'occasione per dare voce agli umori dell'opinione pubblica, per esortare il Parlamento e il Governo a prestare l'attenzione a singoli temi, per vincere tentazioni dissolutorie che si manifestano, in un crescendo preoccupante, nella società italiana. E questo anche a costo di *bypassare* il ruolo che l'art.49 Cost. attribuisce ai partiti politici: a fronte di forze politiche che non sembrano più in grado di canalizzare le istanze del corpo elettorale, per croniche debolezze, per mediocrità di chi li guida e di chi li rappresenta, per il tramonto delle ideologie che li sottintendono, è il Presidente della Repubblica ad occuparne lo spazio con una funzione di supplenza e di ricomposizione dell'unità, che altrimenti non troverebbe più strumenti e occasioni per manifestarsi e affermarsi.

VIII. La vivacità esternatoria del Presidente della Repubblica – ormai un vero e proprio tratto connaturato alla funzione e da alcuni giudicata come un vero e proprio eccesso *extra ordinem* - si spiega in quest'ottica.

Innanzitutto perché, in un'era di crescente "mediatizzazione" della vita pubblica, la Presidenza della Repubblica ha percepito, non meno degli altri organi costituzionali, che occorre far conoscere alla collettività la funzione che svolge, nella convinzione – giusta o errata che sia – che soltanto un inquilino del Quirinale assiduamente presente nel dibattito pubblico abbia la forza di esercitare le funzioni di garanzia, di controllo e di rappresentazione dell'unità che la Costituzione gli attribuisce; quasi che l'opinione pubblica sia disposta a riconoscere l'autorità presidenziale soltanto se l'avverte come un potere vicino, conosciuto e presente.

In secondo luogo, il Presidente della Repubblica occupa, con le sue parole, lo spazio lasciato vuoto dalla crisi delle forze politiche e ne colma il *deficit* di legittimazione. Torna ad essere "il reggitore dello Stato nei momenti di crisi", che assolve ad una funzione di tenuta complessiva del sistema e di raccordo con il corpo elettorale, in special modo quando i partiti non riescono più a farlo in modo adeguato.

IX. Tutto ciò ad un prezzo e ad un rischio.

Nel prendere così frequentemente posizione esplicita in ordine alle diverse opzioni che la cronaca propone, nel commentare sistematicamente i fatti politici, la voce del Presidente smarrisce la "solennità" che la tesi di Barile sull' "indirizzo politico costituzionale" voleva conferirle, rischia inesorabilmente di compromettere la sua neutralità, e diviene soltanto una delle tante idee che circolano nel dibattito pubblico, anche se assistita dalla particolare autorevolezza di chi la esprime. Nell'esternare quotidiano il Presidente della Repubblica acquista una materialità e una corporeità che la tradizionale visione del ruolo gli aveva sempre negato; ma perde in "sacralità", così che il suo rappresentare l'unità nazionale diventa uno dei tanti possibili modi di enunciare valori unitari, più plausibile di altri grazie alla stima trasversale e ampia che circonda ancora la carica.

Al contempo, non si tratta più di interrogarsi se tra i poteri del Presidente rientri la facoltà di esternazione e quale ne sia la fonte di legittimazione. I dubbi che autorevoli costituzionalisti hanno manifestato, a più riprese, in proposito, sono stati spazzati via da una prassi così dilagante da rendere vano il tentativo di arginarla. Resta invece il dato di

un Presidente della Repubblica che, a fronte di una classe politica che pare aver perso la capacità di rappresentare in modo costruttivo e fecondo la società italiana, si ritrova, più o meno consapevolmente, a modificare il suo ruolo istituzionale, e a spendere la più alta carica dello Stato in una dimensione più quotidiana, concreta, che altera in parte l'equilibrio costituzionale nell'intento apparentemente nobile - e forse in questo caso anche utile - di preservarlo. Con il rischio però che quella stessa Presidenza della Repubblica, oggi luogo di sostegno di istituzioni democratiche in crisi, possa paradossalmente diventare, passo dopo passo, il punto di massima deflagrazione del nostro assetto costituzionale.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico – Università degli studi di Brescia.