

Il Presidente Napolitano e il potere di esternazione

di M. Cristina Grisolia *

1. Tra i profili che, fino ad oggi, hanno caratterizzato la Presidenza Napolitano emerge in modo particolare l'ampio uso del potere di esternazione. Un potere che, ormai definitivamente radicato nella prassi, trova una ulteriore e significativa espressione nei numerosi discorsi, dichiarazioni, comunicati, interviste cui il Presidente ha fatto più volte ricorso, sottolineando il proprio impegno alla costruzione di una maggiore unione e solidarietà nel Paese.

Già a partire dal suo messaggio di insediamento, il Capo dello Stato aveva, del resto, sottolineato come sarebbe appartenuto allo "stile" del suo mandato una concezione del ruolo presidenziale affatto diversa da quella del suo predecessore, il quale aveva solennemente espresso davanti alle forze politiche che lo avevano appena eletto l'intenzione di farsi, oltre che garante della Costituzione, supremo rappresentante dell'unità nazionale, dichiarandosi ben deciso a contrastare le spinte disgregatrici manifestatesi fino a quel momento in campo politico e sociale.

Allo stesso modo, l'attuale Presidente ha espresso un fermo appello all'unità a fronte del "clima di pura contrapposizione e di incomunicabilità" seguito al recente confronto elettorale. Egli si è fatto così portavoce di un messaggio di fiducia verso la ricostruzione di una comune identità nazionale, additando fin da subito i temi e gli obiettivi intorno ai quali raggiungere, nell'interesse generale, "la necessaria e possibile - limpida - convergenza" degli opposti schieramenti: gli impegni in Europa e nel Medio Oriente, le riforme costituzionali, i problemi ancora irrisolti del sistema produttivo, della giustizia, dell'istruzione, della condizione femminile, e della criminalità. Tutte questioni ed obiettivi, questi, ampiamente ripresi nei successivi interventi a disegnare un novello e preciso indirizzo presidenziale, su cui concentrare l'attività di stimolo e di monito che costituisce l'essenza naturale di ogni mandato.

Che, d'altra parte, il potere di esternazione debba servire proprio a questo, era stato già ampiamente teorizzato fin dalle prime ricostruzioni dottrinali là dove, a fronte di presidenze non meno risolte ad esercitare, attraverso il diretto raccordo con l'opinione pubblica, un identico ruolo di attiva partecipazione alle vicende politiche ed istituzionali del Paese, se ne era ricercato il fondamento proprio nella posizione rappresentativa assegnata dai nostri Costituenti al Capo dello Stato. Se ne era quindi rinvenuta la giustificazione quale strumento volto ad aggregare il consenso intorno "all'opera presidenziale di conservazione

dell'unità nazionale, di mediazione, di garanzia attiva del funzionamento obiettivo del sistema”.

In nome della tutela di tali valori ed interessi - si sottolineò autorevolmente - è necessario che il “Capo dello Stato disponga dei mezzi per rompere il riserbo che normalmente si impone” e faccia appello all’opinione pubblica per renderla partecipe della sua posizione e dello scopo dei suoi atti (Motzo).

Un potere, dunque, implicito e connaturato al ruolo e all’esercizio delle funzioni presidenziali.

Un potere, d'altra parte, tanto più efficace se sapientemente utilizzato non a scopo propagandistico, ma come mezzo “straordinario e strumentale” all’aggregazione del consenso necessario a sostenere il complesso dei poteri e, più in generale, l’attività di mediazione e di garanzia esercitata dal Capo dello Stato nel quotidiano confronto con le forze politiche ed istituzionali.

Da quella teorizzazione molto tempo è passato, senza peraltro che l’iniziale intuizione fosse contraddetta dalla prassi. Essa, infatti, nonostante i diversi “stili” delle presidenze che si sono succedute in questi anni, sta lì a dimostrare la sua capacità di esprimere, nell’immediato, l’evoluzione che stava caratterizzando nel nostro sistema la figura del Capo dello Stato, confermando una mai interrotta contiguità tra questo e l’opinione pubblica.

Il richiamo al corpo sociale è stato così utilizzato ora a rafforzare, con il suo consenso, gli effetti dell’operato presidenziale, ora a far assumere allo stesso corpo sociale la veste di soggetto ispiratore o destinatario delle esternazioni presidenziali, divenute “strumento per far giungere, da un lato, al sistema politico le istanze del corpo sociale e per rappresentare, dall’altro, le difficoltà dell’azione sviluppata nelle sedi politiche” (Cheli).

2. Vero è che la mancanza di precise disposizioni costituzionali cui ricondurre questo potere, unita alla intrinseca indeterminatezza e non univocità dello stesso concetto dell’unità nazionale, ha contribuito a complicare le cose, sviluppando intorno ad esso un ampio dibattito, mai completamente sopito.

La dottrina si è così divisa non solo circa la definizione dei suoi possibili limiti, ma anche sulla sua stessa natura, contestandosi la collocazione tra le attribuzioni presidenziali, sia pure esse implicite, e piuttosto riducendo, questo potere, ad una mera “facoltà” riconosciuta al Capo dello Stato di esprimere le proprie convinzioni; risultando risolutiva, a

riguardo, l'assenza di qualsivoglia effetto decisionale al quale ricondurre le singole esternazioni presidenziali (Paladin).

Né, d'altra parte, a chiarire la questione è riuscita la stessa Corte costituzionale, la quale, investita del problema in occasione di un conflitto, non ancora definitivamente risolto, sollevato dal Presidente Cossiga contro la magistratura, ha espressamente evitato di prendere una esplicita posizione a riguardo.

Essa, rinviando l'esame sul merito della questione, si è limitata a rilevare la generale ammissione delle esternazioni presidenziali quali elementi strumentali all'esercizio delle funzioni del Capo dello Stato (e, fra queste, la rappresentanza dell'unità nazionale), sancendone nei rigorosi limiti di una tale relazione, la sua irresponsabilità (il caso, come sappiamo, riguardava le opinioni diffamatorie espresse dall'ex Presidente nei confronti di alcuni noti esponenti della vita politica nazionale, i quali lo avevano chiamato in giudizio per il risarcimento dei danni).

E, tuttavia, una cosa è certa. Nonostante la reticenza del giudice costituzionale, esso ha ormai definitivamente legittimato nel sistema le esternazioni del Capo dello Stato, quali strumenti incontestati della "politica presidenziale", riconoscendone implicitamente anche il loro accresciuto significato politico ed istituzionale.

La prassi ha fatto poi il resto, consegnandoci, nel tempo, una assai numerosa e diversificata gamma di forme espressive, nonché una accresciuta frequenza delle medesime, fino a giungere, in occasione di alcune presidenze, a fare assumere alle medesime il valore di elemento di rappresentazione degli stessi mandati presidenziali, ora contribuendo a sottolinearne la funzione di garanzia (Pertini), ora di vera e propria rottura del sistema (Cossiga).

Sono note le ragioni che hanno contribuito a questo sviluppo, su cui è perfino inutile tornare.

Basti richiamare, facendo nostre le annotazioni di un'autorevole dottrina, la crescente "personalizzazione" che ha caratterizzato sempre più l'esercizio delle funzioni presidenziali; il difficile clima partitico che, da sempre, ha impedito il corretto funzionamento dei circuiti tradizionali di formazione dell'indirizzo politico, accrescendo notevolmente gli spazi riservati ai "custodi della Costituzione"; la grave crisi, infine, che da molti anni ha colpito il nostro Paese e che ha reso ancora più complesso il regolare funzionamento del sistema, chiamando gli organi di garanzia allo svolgimento di un inedito ruolo di supplenza (Cheli).

Un insieme di fattori, questi, che se, da un lato, hanno portato ad un costante accrescimento dei poteri “propri” del Capo dello Stato, dall’altro, hanno anche contribuito a fare assumere rilievo sostanziale a formule, quali quelle contenute nel primo comma dell’art. 87 Cost. che, concepite all’inizio come enunciazioni di mero stile, sono venute acquistando significati inediti e ricchi di contenuto concreto.

L’organo presidenziale, impegnato in una complessa ed ininterrotta opera di intermediazione e persuasione, ha trovato così proprio nel potere di esternazione lo strumento indispensabile sia per rafforzare l’effettività del proprio operato nelle relazioni con gli altri poteri dello Stato, sia per svolgere a pieno quel compito di portatore e tutore dei supremi valori e degli interessi condivisi dalla comunità sociale, che l’incapacità decisionale degli apparati investiti della funzione di indirizzo politico gli aveva forzatamente consegnato.

3. Queste, in breve sunto, le premesse che fanno da sfondo allo sviluppo di questo potere. E, tuttavia, proprio il prolungarsi della crisi che interessa il nostro Paese, pone oggi nuovi interrogativi circa il suo esercizio. Il quale, come l’esercizio di ogni potere presidenziale, non può assumere consistenze tali da alterare il difficile equilibrio che tutti li unisce e li combina nel sistema.

Abbiamo detto del significato attribuito alle esternazioni presidenziali, quali strumenti di garanzia della stabilità istituzionale e di rappresentazione dei valori e degli interessi sociali.

E’ un fatto che l’uno o l’altro dei due profili, lontano dall’accavallarsi nel tempo, hanno per lo più segnato momenti diversi della prassi presidenziale, prevalendo ora l’uno ora l’altro a seconda della personalità dei singoli capi di Stato e del momento storico in cui essi sono venuti esercitando il loro mandato.

La fase peculiare che attraversa il nostro sistema rende oggi necessario l’impiego dei due momenti, provocandone un’anomala sovrapposizione che rischia, alla fine, di intaccare l’indiscusso rilievo acquisito in questi anni dalle esternazioni presidenziali, colpite da una sorta di “inflazione” che ne ha notevolmente accresciuto il numero e la frequenza.

E’ perfino inutile sottolineare come sarebbe proprio della democrazia dell’alternanza, avviata con la riforma maggioritaria del ’93, la ridefinizione del ruolo presidenziale nel senso di una sensibile riduzione dei poteri destinati ad incidere sugli equilibri sottostanti il raccordo tra Governo e Parlamento (già tutti predefiniti nella espressione del voto degli elettori) e nel senso, invece, di un rafforzamento dei compiti di intermediazione e di garanzia.

L'elezione, prima, e il mandato, poi, svolto da Ciampi rimangono emblematici di questo passaggio.

L'ampia maggioranza raggiunta con la sua elezione sembrava, infatti, attestare l'avvio di una fase che opponeva a quello che per molti anni era apparso "il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche" (Elia), un nuovo segnale di unità e di conciliazione. Un segnale evidentemente ispirato, proprio a fronte del clima competitivo tipico dell'avvio del sistema maggioritario, dalla ferma volontà di esprimere, con la massima convergenza possibile, una personalità la cui ispirazione *super partes*, fosse comprovata dalla stessa posizione di non parlamentare del candidato prescelto, oltre che dalla sua non appartenenza ad un partito (Olivetti).

Il fortunato esito di quella elezione è stato poi rimarcato dal concreto dispiegarsi del mandato svolto da Ciampi, apparso, fin da subito, consapevole dell'alto compito che gli era stato affidato.

Il Presidente ha così arricchito il suo settennato di contenuti in parte inediti, conformandolo ad un sistema che, relativamente stabilizzato dalla presenza di una indiscussa maggioranza di governo, richiedeva al Capo dello Stato l'esercizio di prestazioni, non di intervento attivo, ma di garanzia, volte, da un lato, a controbilanciare il maggior peso politico da questa assunto dopo il confronto elettorale e, dall'altro, alla conservazione e la difesa dei valori posti a fondamento della nostra Costituzione, intorno a cui aggregare e ricomporre gli opposti schieramenti che nascevano dal quel confronto.

Alla fine del suo mandato, si poteva così ipotizzare il profilarsi di un nuovo ruolo presidenziale. Un ruolo che, tutto impostato, in una democrazia maggioritaria, in senso garantista, dava nuova linfa a quella rappresentanza dell'unità nazionale, certo non estranea allo sviluppo del nostro sistema, ma ora libera di espandersi negli spazi lasciati aperti da un contesto politico ed istituzionale che sembrava ormai avviarsi verso una nuova evoluzione della nostra forma di governo.

4. E' in questo contesto, che è iniziato il mandato di Napolitano, il quale, sia pure lontano dal consenso che aveva caratterizzato l'elezione del suo predecessore, ha voluto ribadire l'impegno da questi allora assunto, richiamandone il rilievo - come ebbe a dire nel suo messaggio di insediamento - per lo svolgimento di quel " ruolo di garanzia dei valori e degli equilibri costituzionali, di moderazione e di persuasione morale" che egli si apprestava in quel momento ad esercitare.

Abbiamo già detto della sollecitudine profusa dal Capo dello Stato in tal senso.

Non vi è stata occasione nella quale Napolitano non abbia mancato di richiamare le forze politiche ed istituzionali all'adempimento dei più urgenti impegni della politica nazionale, stimolandone le scelte nel rispetto dei valori espressi dalla nostra Costituzione e in conformità alle più insistenti istanze della base sociale.

Che ciò esprima quel che una nota tesi configurò come un vero e proprio "indirizzo politico costituzionale" o un indirizzo politico *tout court*, è problema che non vogliamo proporre in questo momento. Resta certa l'ampia attività di persuasione e di stimolo esercitata dal Presidente con le sue esternazioni, che concorre a renderlo interlocutore privilegiato del dibattito politico e culturale e riferimento ineludibile delle scelte politiche del momento.

Ma è proprio qui che nascono le nuove questioni.

L'ancora lontana conclusione della lunga fase di transizione che dovrebbe condurci ad un assetto istituzionale proprio di una democrazia maggioritaria, ha fatto sì che alla nuova funzione di garanzia ereditata dal suo predecessore, non sia seguito, secondo i canoni propri di una corretta evoluzione del sistema, il consolidarsi della già avviata razionalizzazione dei poteri presidenziali nel senso di una riduzione-espansione, rispettivamente, dei poteri di intervento attivo, da un lato, e di garanzia, dall'altro. E ciò nella misura in cui il sistema politico non si è dimostrato in grado - come nel precedente settennato - di esprimere maggioranze forti e coese, poste in condizione di assicurare la necessaria governabilità.

Il che, come dicevamo, potrebbe aggravare notevolmente il compito del Capo dello Stato, messo in una condizione di "sovraesposizione" nei rapporti con le forze politiche ed istituzionali, nella non remota ipotesi che l'anomala evoluzione del sistema richieda il massiccio ricorso a tutti i suoi poteri.

Come è stato, infatti, già da tempo sottolineato le molte attribuzioni che la Costituzione affida al Capo dello Stato, proprio per la loro ampiezza e consistenza, non si prestano ad essere tutte insieme esercitate. Ed, anzi, sia perfino indispensabile, per ogni titolare della carica "decidere autonomamente - nella misura consentita dalle circostanze - quali componenti dell'ufficio debbano venire privilegiate e quali, invece, mantenere allo stato di quiescenza" (Paladin).

Se ciò è vero, come del resto la prassi ha ampiamente dimostrato, è facile prevedere che, l'incerto quadro politico e la confusa fase istituzionale che fino ad oggi ha fatto da sfondo al mandato di Napolitano, mettano a dura prova le sue scelte, rendendogli difficile sottrarsi ad un inaspettato "accumulo di prestazioni", che vedano giustapporsi alla funzione di

garanzia e di rappresentanza dell'unità nazionale anche quella di garante della stabilità istituzionale. Con la conseguenza - e questo è il punto - che ciò determini anche un "accumulo" di esternazioni presidenziali, rese indispensabili per garantire la necessaria effettività del suo operato, specie nel caso in cui egli si trovasse ad operare all'interno di un quadro politico ed istituzionale particolarmente conflittuale ed incerto.

La recente crisi di governo che ha visto Napolitano svolgere un indiscusso ruolo risolutore sta là a dimostrare proprio questo. Non solo, infatti, il Presidente è stato costretto ad esercitare tutta la sua influenza per portarla a soluzione, ma anche a ricorrere, per ottenere questo risultato, a tutta la sua capacità di moderazione e persuasione.

Sotto tale profilo, emblematica rimane la dichiarazione rilasciata dal Capo dello Stato, con la quale, nel palese intento di ottenere il più ampio consenso politico e sociale, ha motivato la propria scelta di rinviare il Governo dimissionario in Parlamento, ricostruendo, nei dettagli, le ragioni che ne avevano costituito il fondamento. "La convinzione" - in primo luogo - espressa dai partiti di governo "di poter garantire - sulla base dell'accordo di programma e di metodo appena sottoscritto - l'indispensabile unitarietà ed efficacia dell'azione di governo". "La mancata condivisione - poi - da parte di tutti i partiti dell'opposizione delle avanzate ipotesi di "sperimentazione di una diversa e più larga intesa di maggioranza". Ma, soprattutto - come sempre il Presidente non ha mancato di sottolineare - l'assenza di condizioni per un "immediato scioglimento delle Camere (...)" in considerazione di un giudizio largamente convergente, benché non unanime, sulla necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale".

Un'esternazione, cui è ricorso il Capo dello Stato, sicuramente apprezzabile per il significato che essa ha assunto quale canonico veicolo di comunicazione delle "difficoltà dell'azione sviluppata nelle sedi politiche", come la dottrina ha da tempo sottolineato. Ed, anzi, ancora più apprezzabile se si tiene conto che essa poteva ritenersi addirittura indispensabile non solo a placare il clima di grave contrapposizione che si era in quel momento creato intorno all'operato del Governo, ma anche a sostenere scelte che, proprio in considerazione di questo clima, erano destinate ad aumentare la già elevata conflittualità.

Mi domando che cosa accadrebbe se interventi analoghi si dovessero ripetere nel tempo in situazioni altrettanto complesse: penso, naturalmente, alla necessità di giungere ad uno scioglimento delle Camere, ma anche ad ipotesi meno estreme, come l'emanazione di decreti governativi o la promulgazione di leggi particolarmente dibattute e non da tutti condivise.

Non vi è dubbio che l'alta autorità del Capo dello Stato e le sue riconosciute capacità culturali e politiche gli permettono di intervenire con indiscussa competenza e con un elevato grado di persuasione.

Quello che preoccupa è il possibile indebolimento di un potere che, per le sue incerte connotazioni, oltre che per la sua stessa natura meramente accessoria e strumentale, può rischiare di perdere la sua necessaria effettività.

Il frequente ripetersi, infatti, di esternazioni presidenziali potrebbero non sortire più l'effetto di promuovere il necessario consenso intorno all'operato del Capo dello Stato; e ciò da parte di un'opinione pubblica distratta, se non anche disorientata, dal ricorso quasi quotidiano ad appelli, indirizzi e moniti sui quali, direttamente o indirettamente, si richiami una costante attenzione.

* p.o. di Diritto costituzionale – Università di Firenze