

Partecipazione alle consultazioni e principio di leale collaborazione

di **Adele Anzon Demmig** – già *Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Tor Vergata*

Non illustrerò le premesse di queste mie brevi osservazioni perché si tratta di argomenti da tempo ben conosciuti e diffusamente condivisi nella dottrina costituzionalistica. Mi limito ad enunciarli:

1. Innanzi tutto una premessa di fatto: l'incidenza decisiva della odierna comunicazione mediatica quanto meno sui modi, se non anche sui contenuti, dell'attività politica e istituzionale, corredata dalla smodata ricerca - messa in atto da parte di alcuni soggetti politici – della massima esposizione sul palcoscenico dei vari *media* e specialmente degli ormai prediletti *social networks* (in senso analogo qui l'intervento di Cesare Pinelli).
2. Altra premessa, di tipo storico-istituzionale – è quella qui già efficacemente illustrata dal Presidente Chieppa – dei caratteri del tutto peculiari di questa crisi rispetto agli episodi del passato spesso richiamati in proposito.
3. Punto centrale di queste considerazioni iniziali resta comunque la estrema complessità e varietà dei poteri del Presidente della Repubblica e dei loro modi di innestarsi nel sistema costituzionale, che non consentono di configurare un ruolo presidenziale sufficientemente definito. Tale ruolo costituisce “il mistero della Presidenza” (Luciani), che circonda la figura “più problematica dell'intero impianto costituzionale” (Cheli, 1999), mistero tuttora irrisolto e tutto sommato irrisolvibile una volta per tutte. Si tratta di un ruolo complessivo che non coincide con i poteri espressamente enumerati ma emerge dalla interpretazione sistematica della Costituzione e della sua prassi applicativa, un ruolo, che è presso che unanimemente riconosciuto, anche se con modulazioni, qualificazioni e argomenti diversi. Lasciando qui da parte la diatriba sul “potere neutro”, come pure quella sull'indirizzo politico costituzionale (su cui ricordo per tutti le osservazioni Baldassarre e Luciani), dirò, conclusivamente, che mi paiono convincenti alcune indicazioni enunciate da molti autori e dalla stessa Corte costituzionale (spec. sentt. 200 del 2006 e 1 del 2013), secondo le quali si tratta di un potere *super partes*, estraneo al circuito dell'indirizzo politico del raccordo Parlamento-Governo e che si riconnette principalmente alla qualifica costituzionale del Presidente della Repubblica come “rappresentante dell'unità nazionale” ex art.87 Cost., intesa come rappresentanza territoriale, della comunità e dell'ordinamento costituzionale.. Simile potere ha due connotazioni essenziali; da un lato – collocato com'è in un sistema

basato sulla forma di governo parlamentare – è naturalmente “duttile” ed elastico – come ormai da tempo ritiene la dottrina e non solo italiana – e come dimostra la stessa esperienza costituzionale, perché la sua ampiezza e incisività sono inversamente proporzionali alla forza e stabilità della maggioranza parlamentare; dall’altro è un potere non di indirizzo politico-partitico, ma di “coesione e garanzia dell’armonico funzionamento dei meccanismi che caratterizzano l’assetto costituzionale della Repubblica” (così sent. 1 del 2013), un potere “sganciato da ogni orientamento particolare anche se maggioritario e chiamato ad interpretare gli interessi permanenti e unitari della comunità statale nella loro continuità storica...” (Crisafulli); un potere che costituisce uno strumento di quel sistema di limiti alla maggioranza che caratterizza la forma di governo parlamentare italiana (ancora Crisafulli); in tal senso la Presidenza della Repubblica si può senz’altro considerare titolare di una forma di garanzia costituzionale, garanzia certo diversa rispetto a quelle indicate dagli artt. 134-138 Cost., perché caratterizzata dall’uso, appunto di mezzi propri e specifici (Baldassarre). Pur con i margini di opinabilità e di incertezza dei contorni di simile impostazione, mi pare però l’unica coerente con una posizione che la Costituzione ha voluto configurare come autonoma e indipendente dal gioco delle forze politico-partitiche, ma nello stesso tempo dotata di significative capacità di intervento certo non meramente formali e simboliche (e comunque tali da potere essere esercitate nell’ordinaria vita dell’ordinamento e non di essere assunti *extra ordinem* solo negli stati di “eccezione”, secondo la tesi sostenuta da noi da C.Esposito).

4. *Last but not least* è da considerare come presupposto di queste note l’estrema essenzialità e stringatezza delle indicazioni costituzionali a proposito del procedimento di formazione del Governo e di conseguenza il ruolo fondamentale delle consuetudini e delle convenzioni costituzionali nello “riempimento” del vuoto con regole più dettagliate. In un campo così regolato non può non imperare il principio della “leale collaborazione”, principio giuridico-costituzionale fondamentale che governa senz’altro almeno i “modi” dei rapporti tra i partecipanti a procedure costituzionali, già da tempo enunciato e consolidato nella giurisprudenza della Corte – non solo nella sfera dei contatti Stato-Regioni, ma anche in riferimento ai rapporti tra “poteri” (v.sent. n.379 del 1992).

Tanto premesso:

Per quanto concerne il caso particolare è da notare che la partecipazione alle consultazioni esige il rispetto del principio di leale collaborazione non solo da parte della Presidenza della Repubblica – che vi si è attenuta in modo esemplare – ma anche da parte dei c.d.”capi politici” dei partiti interessati e del Presidente del Consiglio incaricato. E’ superfluo specificare che detto principio non è una mera regola di etichetta, di buona educazione, ma un principio costituzionale vincolante, per il quale (V. sent. n. 379 del 1992) la collaborazione “deve essere finalizzata alla ricerca della maggiore convergenza possibile attraverso una discussione effettiva e costruttiva...le parti non debbono tenere comportamenti ostruzionistici e sleali, nè usare espedienti dilatori o pretestuosi”,

espedienti certo “non conferenti rispetto al miglior soddisfacimento dell’interesse pubblico connesso al conferimento dell’incarico..”. Tornando al caso in commento mi sembra allora difficilmente contestabile che il comportamento dei suddetti “capi politici” – e su loro impulso del *Premier* incaricato – sia stato del tutto contrario al principio di collaborazione leale, avendo essi per un tempo irragionevolmente lungo coinvolto il Presidente in una procedura di consultazioni del tutto inedita, condotta intenzionalmente dai medesimi con trabocchetti, inganni, colpi di scena, teatrali apparizioni mediatiche, contraddizioni, imposizioni e ricatti.

In esito a tale andamento delle consultazioni il rifiuto del Presidente della Repubblica di condividere la proposta di nomina di un Ministro (il Prof. Savona al dicastero dell’Economia) – con la conseguente rinuncia all’incarico del Presidente del Consiglio incaricato – non si può certo intendere e giustificare come una banale ritorsione, ma è invece una reazione pienamente inscrivibile nel suo ruolo di garanzia che – come chiarito dallo stesso Capo dello Stato nella dichiarazione del 27 maggio – “non ha mai subito né può subire imposizioni”.

Infatti è da ritenere che i modi non certo “leali” della partecipazione di queste figure alle consultazioni e l’irragionevole continua dilazione dei tempi di compilazione del “contratto” e della lista dei Ministri da consegnare a scatola chiusa al Presidente del Consiglio da esse designato – abbiano reso necessario l’intervento del Capo dello Stato: alla scarsa generale affidabilità degli impegni, continuamente detti e disdetti dai “Capi”, si aggiungevano infatti i timori – corroborati anche da un fronte vasto di esperti qualificati e non meno avvertiti del designato Professore – tutt’altro che irragionevoli e infondati motivati principalmente dalla possibile nomina al Governo (su indicazione estemporanea e ultimativa) di una persona che da tempo proclamava e insisteva nel proclamare opinioni il cui annuncio e la cui realizzazione avrebbero potuto finire per innescare – nel contesto di fatto dato – una crisi politica nell’Unione Europea e una crisi economico-finanziaria distruttiva, con conseguenti gravissimi rischi per la comunità nazionale. D’altra parte – nonostante le equivoche rassicurazioni degli esponenti della maggioranza – una futura traduzione in pratica di tali opinioni era senz’altro lecitamente da attendersi, non essendo pensabile che il prestigioso Economista non rimanesse coerente da Ministro alle convinzioni manifestate da studioso. Quanto in particolare al punto dell’adesione all’Euro non sembra contestabile l’affermazione del Capo dello Stato secondo la quale essa – pur non consistendo forse in un vero e proprio imperativo costituzionale – rappresenta comunque una scelta fondamentale per il Paese, scelta che si può certo discutere ma “bisogna farlo apertamente e con un serio approfondimento”, mentre il tema “non è stato in primo piano durante la recente campagna elettorale” (nella quale – aggiungo – le posizioni sono state quanto meno ambigue al massimo e altalenanti).

Pertanto non mi pare giustificata l’idea (Pallante) che il timore di una tale crisi era palesemente e strumentalmente esagerato e che la decisione del Presidente aveva moltiplicato, dramatizzando invece di assicurare, le tensioni sullo spread e i mercati, né, tanto meno l’accusa (Pallante e altri) al Presidente è di avere ceduto, con l’opposizione alla nomina del Prof. Savona, al diktat dei mercati e della finanza internazionale (i famigerati “poteri forti” e “padroni occulti”). Si potrebbe rispondere che, certo, sotto il profilo politico e della filosofia politica si possono deprecare e combattere in astratto sia i mercati sia la finanza internazionale. Tuttavia, non si può certo negare

che, dopo gli sconvolgimenti che hanno interessato l'intero globo terrestre dopo la caduta del muro di Berlino, mercati e finanza globalizzati in fatto esistono e non si possono esorcizzare con la sola indignazione delle anime belle, che peraltro non spiegano con quali modi concreti si potrebbe ergere una difesa contro la loro influenza all'interno dell'Italia, un Paese afflitto da un debito pubblico straordinariamente elevato (basterebbe ricordare le gravissime ricadute interne della crisi del 2008). D'altra parte, un intervento volto ad evitare ulteriori turbolenze e sfiducia dei mercati e degli investitori internazionali non toccherebbe certo solo gli interessi di questi ultimi, ma salvaguarderebbe la posizione dei cittadini e dell'insieme del popolo sovrano rispetto a situazioni destinate a sconvolgerne la vita.

Bisogna dare atto invece al Presidente di essersi destreggiato benissimo con pazienza straordinaria (fino ad apparire in qualche momento quasi eccessiva), lealtà e notevole astuzia nel percorso inedito imposto dai "vincitori", riuscendo alla fine a giungere ad una soluzione – quella della composizione del Governo che ha poi ricevuto la fiducia delle Camere – che, da un lato, corrisponde al risultato elettorale del 4 marzo ed evita perciò l'ulteriore accusa allo stesso Capo dello Stato di volere promuovere un governo "del Presidente" in spregio dei canoni della democrazia parlamentare, e, allo stesso tempo, è idonea a limitare ed attenuare i pericoli rappresentati all'ultima iniziativa avventurosa dell'inseparabile duo dei "capi politici" delle forze di maggioranza.