

L'abbandono delle regole non scritte

di Gaetano Azzariti – Professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

Nel corso della lunga gestazione della crisi molti costituzionalisti – pur esprimendo diversi orientamenti – hanno evidenziato varie alterazioni rispetto alle prassi seguite in passato nell'*iter* di formazione di Governo. In molti hanno ricordato l'abbandono di certe convenzioni o anche solo precedenti consolidati. Le novità nel "metodo", sono ammesse, peraltro, dallo stesso Governo in carica: v'è un'esplicita risposta a questi rilievi nelle dichiarazioni programmatiche rese al Senato dal Presidente del Consiglio per ottenere la fiducia. Leggo il passo perché mi sembra molto interessante: "qualcuno ha considerato queste novità in termini di netta cesura con le prassi istituzionali che sin qui hanno accompagnato la storia repubblicana, quasi un attentato alle convenzioni non scritte che hanno caratterizzato l'ordinario percorso istituzionale del nostro Paese". E aggiunge: "tutto vero", rivendicando queste anomalie, anzi prosegue: "dirò di più. Non credo si tratti di una semplice novità" – rafforzando la critica, che adesso è diventata una caratteristica positiva – "la verità è che abbiamo apportato un cambiamento radicale del quale siamo orgogliosi: rispetto a prassi che prevedevano valutazioni scambiate nel chiuso dei conciliaboli tra *leader* politici".

Una esplicita rivendicazione di rottura dei consolidati precedenti che penso debba interrogare nel profondo i costituzionalisti, poiché essa investe direttamente il tema essenziale del ruolo delle consuetudini costituzionali e figure affini (precedenti, prassi, convenzioni). Una volontà di rottura con regole e regolarità non scritte che non può essere circoscritta solo al momento della formazione dell'esecutivo, ma che sarà presuntivamente riproposta anche per le prossime attività del Governo e finirà per coinvolgere gli equilibri complessivi della nostra forma di governo.

Non possiamo allora sfuggire alla questione che implicitamente ma chiaramente ci viene proposta: le prassi istituzionali che hanno sorretto i comportamenti dei soggetti politici e i rapporti tra i poteri, in nome del cambiamento, devono essere abbandonate? Se la risposta dovesse essere positiva dovremmo ripensare alla radice una convinzione diffusa secondo la quale nei rapporti tra i poteri – anche nei sistemi non consuetudinari – le regole non scritte rappresentano un limite, elastico ma pur sempre vincolante, da porre all'arbitrio dei "sovrani". Ora, invece, esse ci vengono presentate come intralci al mutamento auspicato. Regole cui è bene fare a meno se si vuole affermare la piena "responsabilità che passa necessariamente attraverso una maggiore apertura nei

confronti delle istanze reali che vengono da chi vive fuori da questi palazzi” (sono ancora parole pronunciate dal Presidente del Consiglio nelle sue dichiarazioni programmatiche). Potrebbe sintetizzarsi: c’è bisogno di liberarsi delle convenzioni, delle prassi, dei precedenti per cambiare un sistema ritenuto troppo chiuso ed autoreferenziale.

Mi rendo conto che la presa di distanza dal passato operata dalla nuova maggioranza politica non può che scontare una qualche semplificazione del linguaggio: è il costo della nuova comunicazione politica che da tempo ormai registra un tasso di emotività e approssimazione assai elevata. Ciò non toglie – anzi accentua - la necessità di esaminare la reale portata dei cambiamenti annunciati.

Così, non si può certamente dare credito alla formula “Governo del cambiamento”. La categoria politica del “cambiamento”, in effetti, non ha in sé alcun fondamento costituzionale, né può rappresentare un argomento giuridico su cui legittimare l’abbandono delle prassi e dei precedenti. Anzi, poiché ogni politica, per quanto innovativa, deve comunque operare nel rispetto del costituzionalmente compatibile, le regole non scritte cui sono tenuti i soggetti politici possono ben esercitare proprio la funzione di argine, indirizzando il mutamento entro le forme e i limiti della costituzione.

A riprova della necessità di osservare i precedenti per valutare le innovazioni istituzionali può richiamarsi l’episodio che più ha caratterizzato – in negativo – la crisi di Governo. Ha rappresentato, infatti, certamente una novità la richiesta di messa in stato d’accusa del Capo dello Stato avanzata a seguito del (provvisorio) infelice esito dell’incarico. È noto che la causa scatenante – e il precipitare della crisi – è stata determinata dal rifiuto da parte del Presidente della Repubblica di nominare un Ministro ai sensi dell’articolo 92, secondo comma della Costituzione. Non è qui in discussione l’operato del garante della Costituzione – su cui sono state espresse valutazioni diverse – bensì la reazione scomposta che ha visto soggetti politici in procinto di formare un Governo (e che poi lo avrebbero fatto) aggredire il garante delle regole costituzionali perché “fermava il cambiamento voluto dal popolo”. Ecco un caso dove la politica s’è liberata di ogni vincolo e s’è fatta prendere la mano. Meglio sarebbe stato in questo caso ancorarsi ai precedenti, magari anche per argomentare – dal punto di vista della maggioranza in gestazione – una diversa possibile soluzione della crisi (come poi è stato). Non sempre dunque – certamente non in questo caso – le regole non scritte devono essere superate, a volte basta siano applicate per sostenere le ragioni del cambiamento.

Ma è al di là dei casi specifici che bisogna guardare per comprendere il senso del mutamento in atto. Ed è proprio se si riflette sulle tendenze complessive – sull’insieme dei fatti che si sono succeduti e sui concreti atti compiuti dai soggetti politici e istituzionali – che si possono rilevare le tendenze di più ampio momento. Due in particolare. Da un lato la perdita di centralità del ruolo del Capo dello Stato nella formazione del Governo, sostituito da una decisa preminenza dei rapporti diretti tra leader; dall’altro una nuova declinazione dei rapporti tra Presidente della Repubblica e soggetti politici non più improntati alla – sino a ieri – ferrea regola non scritta della riservatezza e della leale collaborazione.

La marginalizzazione del ruolo di intermediazione del Presidente della Repubblica solo in parte può essere ascritta al *self restraint* dell'attuale inquilino del Quirinale, il quale si è tenuto a lungo ai margini limitandosi ad accertare (con i due incarichi esplorativi, diversamente orientati) le possibili soluzioni della crisi, lasciando poi tutto il tempo necessario affinché le forze politiche perfezionassero tra loro un accordo. La ragione che spiega la perdita di ruolo della presidenza è soprattutto da individuarsi nel particolare comportamento tenuto dalle forze politiche che hanno voluto stipulare tra loro e senza alcun coinvolgimento istituzionale un "contratto" privato di governo.

In questione non è il lessico adoperato, tanto innovativo quanto privo di significato costituzionale: il "contratto per il Governo del cambiamento" autenticato da un pubblico ufficiale e siglato dai leader delle due formazioni politiche che si accingevano a formare una maggioranza parlamentare è un atto privo di un possibile rilievo pubblicistico, né può essere posto a fondamento di alcun vincolo giuridico in grado di comprimere l'autonomia di indirizzo politico dell'organo Governo ovvero del Parlamento. In fondo anche in passato abbiamo assistito a plateali firme di contratti ("con gli italiani", nel caso di Berlusconi) privi di ogni valore giuridico, ma mera espressione di una (peraltro legittima) propaganda politica o enfasi comunicativa.

Non è dunque nella forma utilizzata che deve rinvenirsi il fondamento della tendenza che si sta esaminando. Sono i comportamenti in concreto tenuti che rendono evidente la perdita di ruolo del Presidente sostituito dalla nuova centralità dei leader nella formazione del Governo. Si pensi all'inversione operata tra definizione dell'accordo politico (comprensivo della composizione del futuro Governo) rispetto all'atto di nomina dell'incaricato. Quest'ultimo, poi, individuato al termine del processo di mediazione politica, solo dopo aver definito l'indirizzo politico di maggioranza. È in tal modo che si è potuto rendere del tutto marginale l'intervento del Capo dello Stato, cui si chiedeva solo di ratificare l'accordo privato definito dai leader (in quest'ottica è emblematica la reazione avuta di fronte al rifiuto di nominare un Ministro sostenuto dai capi partito).

Questo modo di procedere ha rappresentato certamente una forte innovazione che ha mutato regole non scritte e procedure sin qui seguite. Dovremmo chiederci se sia stato anche un cambiamento in armonia con la forma di governo parlamentare e rispettosa dei ruoli in essa assegnati ai diversi soggetti politici ed istituzionali.

La seconda tendenza cui s'è fatto riferimento è in qualche modo collegata.

Nella formazione del Governo i rapporti tra forze politiche e presidenza della Repubblica si sono sempre fondati su due principi non scritti, ma molto chiari: riservatezza e leale collaborazione. Ora, non mi sembra che quest'ultima crisi sia stata improntata a detti principi. Anche in questo caso basta riflettere su alcuni comportamenti o fatti concreti. Raggiunto l'accordo tra le parti politiche (ancora una volta il "contratto"), forse in nome di una rivendicata trasparenza, esso è stato reso pubblico per mezzo stampa, prima ancora di presentarlo al Capo dello Stato che non ha così potuto esercitare alcuna *moral suasion* preventiva. Interventi che in passato sono riusciti a ricondurre ad un maggior equilibrio costituzionale tanto i programmi quanto la composizione del Governo. In fondo anche in questo caso non sarebbe stata superflua una sollecitazione a meglio ponderare alcuni passaggi di dubbia costituzionalità (dalla mancanza di coperture per le riforme annunciate alla

scarsa attenzione alle prerogative dei parlamentari). Ma è evidente che questo delicatissimo “potere di persuasione” – come ci ha puntualmente ricordato la Corte costituzionale nella sentenza n. 1 del 2013 – presuppone necessariamente che essa si svolga con “attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici [che] implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori”. Un’attività che – scrive ancora la Consulta – verrebbe “inevitabilmente compromessa” dalla pubblicizzazione dei contenuti e dal non rimanere riservati. La mancanza di riservatezza e l’assenza di una leale collaborazione, sostituite dal mito della trasparenza e da prove muscolari (l’apice s’è raggiunto con la minaccia di attivazione del procedimento di messa in stato di accusa), hanno profondamente alterato i rapporti informali tra partiti e istituzione presidenziale. Anche in questo caso c’è da riflettere sul cambiamento determinato dall’abbandono di regole non scritte.