

Intervento al Seminario

“Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”

(Roma, Università degli Studi di Roma, La Sapienza, Facoltà di Giurisprudenza, 6 giugno 2018)

di **Alessandro Palanza** – *ex Vice Segretario generale della Camera dei deputati ed ex Consigliere di Stato*

Chiedo scusa se ho chiesto di parlare anche se non sono un socio AIC e qui sono un ospite (anche se sono nato “giuridicamente” nell’Istituto di Diritto Pubblico al piano di sopra, quindi mi sento ancora di casa). Pensavo di limitarmi ad ascoltare. Poi, sentendo i vari interventi, ho pensato che accanto a queste raffinate analisi di diritto, c’erano considerazioni altrettanto complesse da svolgere sul “fatto” e, per valutare il “fatto”, anche una esperienza come la mia - di vita giuridico-costituzionale “pratica”, prima in Parlamento e poi in Consiglio di Stato - poteva tornare utile.

Come sanno bene i giudici e gli avvocati, in ogni causa, prima del diritto, viene il fatto ed è il fatto che “comanda” l’applicazione delle norme di diritto nei casi concreti. Nel nostro caso i fatti hanno un carattere così dirompente e macroscopico da essere assolutamente dominanti.

I fatti macroscopici a cui si fa riferimento si possono classificare in tre gruppi. Il primo ordine di fatti riguarda i comportamenti del Presidente della Repubblica. Il secondo ordine di fatti riguarda i comportamenti dei soggetti politici verso la Presidenza della Repubblica. Il terzo ordine di fatti riguarda l’intreccio dei comportamenti con la situazione economico-finanziaria del nostro Paese nel contesto internazionale. Del primo e del secondo gruppo si è parlato molto in questo dibattito, del terzo assai meno, ed è questa la ragione che alla fine mi ha indotto ad intervenire per aderire sinteticamente a cose già dette, riepilogando i primi due ordini di fatti e aggiungere qualcosa sul terzo.

Sul piano dei fatti e dal dibattito fin qui svoltosi, risulta evidente che il Presidente si è comportato in modo chiaro e trasparente fin dall’inizio della vicenda di formazione del Governo, chiarendo che, nelle nomine relative a certe posizioni, avrebbe esercitato la sua vigilanza e specificando, da subito, quali interessi di carattere più generale, della comunità nazionale, riteneva rientrassero nell’ambito della sua funzione di garante dell’unità nazionale: la collocazione dell’Italia nel contesto internazionale e i rischi che in quell’ambito potevano sorgere. Queste chiare premesse

di metodo e di contenuto disegnavano il quadro concreto entro il quale il Presidente intendeva esercitare il potere tipico e formale che la Costituzione gli assegna di nominare i ministri su proposta del Presidente del Consiglio, una volta che questi fosse stato a sua volta nominato. A questa configurazione tipica del potere di nomina corrisponde - logicamente e nella prassi sempre seguita - la necessità di un dialogo ispirato a riservatezza e moderazione tra le due figure istituzionali che concorrono alla nomina, secondo modalità connaturate alla procedura da seguire e assolutamente essenziali per raggiungere la necessaria intesa per la formazione di un atto complesso. All'opposto, invece, la candidatura del professor Savona viene pubblicamente avanzata in aperta e palese contrapposizione con le esplicite raccomandazioni tempestivamente formulate dal Capo dello Stato. Sono dunque queste circostanze di fatto, e non la persona del professor Savona - figura autorevole e stimata -, che determinano il senso che viene attribuito alla sua designazione ad un solo e determinato incarico, in forma di palese strumentalità e di aperta sfida al ruolo del Presidente. Agendo così, si tenta così di segare alla radice quella funzione di bilanciamento del Presidente della Repubblica in funzione di garanzia dell'unità del Paese, al di sopra della divisione tra maggioranze e minoranze, che, per la sua stessa logica, va oltre il campo di legittimazione assegnato dalla Costituzione alla maggioranza.

Il primo dato di fatto che emerge dalla vicenda è, dunque, che l'azione del Presidente della Repubblica è rimasta sempre rigorosamente all'interno della sua funzione di tutela di interessi più ampi e generali della comunità nazionale, senza peraltro mai precludere alla maggioranza lo svolgimento del suo indirizzo politico attraverso una pluralità di alternative del tutto coerenti con esso (come poi il prosieguo della vicenda si è dato cura di mostrare).

Il secondo altrettanto macroscopico dato di fatto che emerge nella vicenda è il comportamento delle parti politiche nei confronti della Presidenza della Repubblica. La violazione della riservatezza e l'aperta contestazione delle prerogative presidenziali non possono, infatti, essere considerate semplici violazioni di regole di *fair play* e correttezza costituzionale. L'insieme di queste circostanze finisce per assumere un carattere di dirompente sfida al sistema costituzionale ed ai principi fondamentali che configurano il ruolo del Presidente e il suo primato.

Anche in questo secondo e distinto passaggio, il Presidente della Repubblica è stato per la seconda volta obbligato ad agire a difesa delle sue prerogative corrispondenti ad aspetti essenziali della forma di governo articolata e plurale disegnata dalla Costituzione e di fronte alla minaccia di grave destabilizzazione del sistema costituzionale.

Vi è poi un terzo profilo di fatto che, a mio avviso, è altrettanto rilevante, ma assai meno considerato e discusso anche in questo dibattito.

Molti, anche nel dibattito odierno, hanno notato l'alta drammaticità delle dichiarazioni rese dal Presidente della Repubblica. Sono proprio queste dichiarazioni, del tutto inconsuete, alla stregua dei precedenti, che danno la misura del conflitto insorto, della gravità della chiamata al popolo a un certo punto prospettata dalle forze politiche su un tema assai serio, posto però in modo manipolatorio e strumentale, e infine della eccezionalità e della forza della reazione messa in campo dal Capo dello Stato. Il Presidente, nel suo messaggio, fa espresso riferimento al risparmio nella più ampia accezione che comprende la stabilità del sistema bancario e dunque la tenuta dell'intero

ordine economico. Con il riferimento al risparmio, il Presidente evoca quindi - con la misura, la discrezione, ma anche la concretezza che le circostanze richiedono - il rischio della riapertura di una crisi di fiducia in campo internazionale verso la gestione del nostro ingentissimo debito in grado di minacciare tutti i valori fondamentali della comunità, a cominciare dalla sovranità nazionale e dal principio democratico. Sappiamo bene, infatti, per l'esperienza di tante drammatiche crisi (ben prima dell'euro) fino a quella del 2011, la più vicina nel tempo, qual è la minaccia che può venire da certi fenomeni finanziari quando sfuggono al controllo. Si tratta di una grave minaccia che investe l'ordinato assetto dei poteri e, con ciò, i valori fondamentali della democrazia come sistema di governo. Questa minaccia appare, invece, sottovalutata da una parte considerevole della opinione pubblica o, da un'altra parte, sembra venire attribuita a forze più o meno oscure che (secondo loro) possono essere contrastate con una aperta contrapposizione "politica".

Il terzo profilo di fatto attiene, quindi, all'autentico nodo di fondo che sta dietro il conflitto costituzionale che si è verificato e sul quale vorrei soprattutto richiamare l'attenzione. Emerge una divisione e un dissenso che non investe tanto il giusto confronto sulle analisi e le strategie, ma si estende all'impropria e irrealistica negazione dei rischi a cui è esposto il nostro Paese a causa dell'alto debito in presenza di specifiche circostanze concorrenti che ne aggravano gli effetti (bassa crescita, detenzione di titoli da parte di investitori internazionali etc...), nel caso di comportamenti capaci, per le più diverse ragioni, di innescare reazioni di sfiducia dei mercati finanziari internazionali. Proprio la negazione di questi rischi costituisce il più insidioso ed oscuro terreno di scontro in ordine al quale il Presidente della Repubblica ha ritenuto di dover rispondere con tutto il peso della sua autorità, assumendosene la piena responsabilità.

Questa negazione non può però essere attribuita esclusivamente alle forze politiche protagoniste dello scontro con il Capo dello Stato. Queste ultime si limitano a riflettere, recepire e far presa su una faglia profonda che attraversa il dibattito pubblico nel nostro Paese, coinvolgendo parti significative di tutte le forze politiche e anche dell'opinione pubblica più qualificata ed esperta.

La questione di fondo che caratterizza questa fase storica del Paese concerne infatti, a mio avviso, non solo il debito in sé, ma al contempo la negazione del rilievo che in relazione ad esso assumono determinate circostanze per la politica nazionale. È stato proprio l'emergere di questa spina dolente e avvelenata anche nel dibattito odierno che mi ha spinto a intervenire. La questione riguarda e attraversa specificamente anche il dibattito che si svolge tra i costituzionalisti, anche se essi da soli non possono affrontarla o risolverla. Questi ultimi hanno però un ruolo potenzialmente decisivo. Possono e devono infatti concorrere ad impostare il dibattito su binari che ne consentano uno sviluppo consapevole sul piano giuridico-costituzionale e intellettualmente onesto. Capisco e condivido tutti i ragionamenti che partono dalla priorità dei massimi valori costituzionali rispetto ai mercati finanziari o ai loro andamenti. Ed è in questa chiave che penso che, proprio a tutela del primato della Costituzione, la questione dovrebbe essere impostata in modo diverso.

Bisognerebbe a mio avviso discutere sui termini di una azione costituzionalmente necessaria e doverosa in quanto volta ad evitare che la nostra Costituzione sia esposta al rischio di disordinate tensioni e pericolosi conflitti in campo internazionale. Ecco perché non si dovrebbero ignorare gli effetti immediati (quali che siano le analisi e le strategie) che genera una situazione di fatto, pesante

e reale, come l'alto debito aggravato da altre circostanze. A me pare di poter dire che è la stessa Costituzione che lo prescrive, richiedendo un ragionato bilanciamento tra gli interessi costituzionali e di realizzare tra di essi una "concordanza pratica". La Costituzione, difatti, non è cieca rispetto alla realtà e prescrive esplicitamente di dare tutta la importanza che meritano ai fatti condizionanti. Una norma fondamentale tra quelle portanti della Costituzione prescrive alla Repubblica di tener conto degli ostacoli e, quindi, delle situazioni di fatto che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. È la stessa Costituzione, pertanto, che prescrive di considerare gli ostacoli che limitano la libertà e l'eguaglianza e a operare, per superarli, secondo forme e modi da determinare volta per volta. La stessa attenzione alla realtà fattuale non può non valere quando gli ostacoli si manifestano nella forma di una minaccia alla libertà collettiva, ossia quando vengono messe a rischio - non solo le tutele previste dall'art. 47 della Cost. - ma i principi fondanti della sovranità popolare, la garanzia che il popolo possa essere posto in condizione di autogovernarsi, e, quindi, lo stesso principio democratico fondato sui meccanismi della democrazia rappresentativa.

La mia conclusione va nel senso che l'azione del Presidente della Repubblica in questa fase cruciale corrisponde esattamente a quel supremo dovere costituzionale di opporsi agli ostacoli, e cioè, nel caso di specie, a quei rischi reali e immediati che incombono sulla Repubblica e minacciano la libertà collettiva e le fondamentali normative su cui poggia il vivere associato. In tal modo, può affermarsi con convinzione che proprio i fatti concludenti e convergenti che si sono verificati attestano che il Presidente della Repubblica ha agito esclusivamente a tutela della più ampia accezione di quel principio democratico che è stato accusato di non rispettare.

Può dirsi che proprio grazie al Presidente della Repubblica si sia formato un Governo politico che rispecchia una maggioranza democraticamente eletta e che il Presidente della Repubblica sia stato il vero artefice di un passaggio estremamente difficile sul piano istituzionale, da una maggioranza all'altra, in un momento di grave incertezza circa gli esiti. Oggi, credo che sia più chiaro a tutti, e in particolare alle stesse forze politiche che ambivano a formare un nuovo esecutivo, che il Presidente della Repubblica le ha salvaguardate da un pericolo che veniva da loro stesse, evitando un passaggio oggettivamente rischioso che avrebbe potuto pregiudicare, prima ancora che si avviasse, l'insediamento di quel "governo del cambiamento" che la medesima maggioranza ha poi realizzato.

Il Governo è ora pienamente legittimato a portare avanti il suo indirizzo politico. Oltre il piano delle garanzie costituzionali, qualsiasi politica vorrà intraprendere, questo Governo potrà far bene nella misura in cui riuscirà a fare tesoro della esperienza maturata in questa vicenda, tenendone conto nella sua azione quotidiana, evitando inutili sfide o prove di forza in campo internazionale e praticando quelle cautele di merito e metodo verso le quali lo ha indirizzato il Presidente della Repubblica.

Forse l'esperienza fatta potrà essere utile e propizia a superare definitivamente la tendenza a negare i rischi evidenti che possono venire in determinate circostanze dai mercati finanziari.