

La nascita del Governo Renzi: molte novità, alcune conferme, qualche criticità

di **Giulio M. Salerno** - *Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università di Macerata*

Il repentino svolgersi degli avvenimenti ha prodotto in soli dieci giorni la caduta del Governo Letta e l'avvio del Governo Renzi. Il 13 febbraio la direzione del PD ha fatto venir meno l'appoggio al Governo presieduto da Enrico Letta, ringraziando quest'ultimo per "*il notevole lavoro svolto*", e rilevando nel contempo "*la necessità e l'urgenza di aprire una fase nuova, con un nuovo esecutivo*"; il 14 febbraio il Presidente del Consiglio Enrico Letta ha rassegnato le dimissioni nelle mani del Capo dello Stato; il 17 febbraio il Presidente della Repubblica ha conferito a Matteo Renzi l'incarico di formare un nuovo esecutivo; il 22 febbraio, avendo Renzi sciolto la riserva, è stato nominato il Governo da questi presieduto.

In questo così rapido, e per certi aspetti convulso percorso istituzionale, non pochi passaggi sono stati oggetto di osservazioni e valutazioni, anche critiche, da parte dei commentatori, ivi compresi i costituzionalisti. In un editoriale apparso su uno dei principali quotidiani nazionali, in particolare, si è sostenuto che si sono "registrati fatti inediti, eccezioni, stravaganze" (M. Ainis, *Le dieci regole sovvertite dal nuovo galateo della politica*, in *Corriere della sera*, 20 febbraio 2014).

Ed infatti, alcune novità appaiono eclatanti dal punto di vista della prassi e dell'attuazione delle scarse regole costituzionali che disciplinano il procedimento di formazione del Governo. Andando per ordine, per la prima volta alcune forze politiche – per l'esattezza la Lega e il Movimento 5 Stelle, hanno rifiutato di incontrare il Capo dello Stato durante le consultazioni da questi effettuate, così venendo meno ad un obbligo di comportamento che, secondo parte della dottrina, ben poteva considerarsi alla stregua di una consuetudine costituzionale. Per la prima volta il Presidente della Repubblica ha conferito l'incarico di formare il governo ad un sindaco non parlamentare. Per la prima volta un incontro svolto dal Presidente del Consiglio incaricato nel corso delle cosiddette "piccole consultazioni" – quello cioè con il Movimento 5 Stelle - non è avvenuto in forma riservata, essendo viceversa trasmesso pubblicamente e in diretta nei mezzi di comunicazione *on-line*. Per la prima volta, una parte delle consultazioni del Presidente del Consiglio incaricato sono state delegate ad altra persona, il già ministro Del Rio, che ha avuto il compito di effettuare sondaggi ed incontri di cui è stata data pubblica conoscenza. E dell'irritualità di tale procedura, che sembra modificare lo stesso ruolo del Presidente incaricato e le relative responsabilità nei riguardi del Capo dello Stato, la dottrina dovrebbe tener conto. Sempre per la prima volta, poi, è stato nominato Presidente del Consiglio una personalità politica, come appena detto, da un lato non componente delle Camere, e dall'altro lato proveniente dai livelli territoriali di governo. A ulteriore dimostrazione della crisi della rappresentanza parlamentare, in corrispondenza della crisi dei partiti che la dovrebbero sostenere, e contemporaneamente del sempre maggiore rilievo politico assunto dalle cariche monocratiche legittimate dal voto diretto a livello locale. Per la prima volta, alla carica di Presidente del Consiglio non si è giunti per il tramite del consenso espresso dai partiti componenti della maggioranza parlamentare, ma in virtù della legittimazione popolare ottenuta per il tramite delle cosiddette "primarie" all'interno del Partito democratico secondo modalità del tutto proprie ed autonome, ma non acquisite né allo stato acquisibili dalle altre forze politiche attualmente presenti sulla scena. Così ulteriormente dimostrandosi che, in assenza di un assetto

partitico solido, i meccanismi di selezione delle *leadership* istituzionali hanno perso i tradizionali punti di riferimento, ma non ne hanno acquisiti di nuovi dotati di una qualche possibile o probabile stabilità. Ed ancora per la prima volta, la metà del nuovo esecutivo è composto da donne, così applicandosi in modo matematicamente perfetto il principio di parità tra i sessi anche all'interno della compagine ministeriale; per di più, può aggiungersi, stavolta alle componenti di sesso femminile sono stati attribuiti dicasteri di particolare pregio politico, come, ad esempio, quello della Difesa, da sempre appannaggio dei ministri di sesso maschile. E ancora, riferendoci alle dichiarazioni programmatiche rese dal Presidente Renzi alle Camere, per la prima volta non si è trattato di un discorso preparato in anticipo e dunque per lo più letto sulla base di un testo scritto. Viceversa, il Presidente del Consiglio Renzi si è presentato al Senato – Assemblea cui stavolta spettava il compito di procedere alla prima discussione e votazione sulla fiducia – con un discorso in gran parte svolto, come si dice, “a braccio”. E questo ha fatto sì che per la successiva trasmissione del discorso all'altra Assemblea si sia dovuto procedere alla trascrizione stenografica delle parole pronunciate dal Presidente del Consiglio.

Non si possono infine sottacere, al di là di considerazioni di costume che qui non rilevano in quanto meramente attinenti allo stile del discorso, alcune riflessioni su alcune dichiarazioni piuttosto eclatanti, come quella con la quale il Presidente del Consiglio, richiamando l'intenzione di modificare l'assetto bicamerale della presente forma di governo, si è sostanzialmente augurato che questa fosse l'ultima volta che il Senato votasse la fiducia ad un Governo: *“oggi chiedere la fiducia significa proporre una visione audace, unitaria e per qualche aspetto anche – spero – innovativa, che parte dal linguaggio della franchezza con la quale comunico fin dall'inizio che vorrei essere l'ultimo Presidente del Consiglio a chiedere la fiducia a quest'Aula”* (così nel testo delle dichiarazioni programmatiche rese al Senato il 24 febbraio e trasmesse alla Camera dei deputati). Un augurio che lascia perplessi, e non soltanto per l'ineleganza, dal punto di vista dei rapporti costituzionali: sino a quando la Costituzione non sarà modificata e quindi sino a quando il Senato avrà posizione pariorinata rispetto alla Camera, il Governo è tenuto al rispetto delle funzioni spettanti al Senato secondo la Costituzione vigente. Non vorremmo, insomma, che, così come è avvenuto per la Costituzione con i continui e vani richiami alla necessità di modificarla, anche per il Senato si innescasse quel meccanismo di delegittimazione che tanto male arreca nei fatti al corretto funzionamento delle nostre istituzioni. Anche altre espressioni del Presidente del Consiglio suscitano qualche interrogativo, come per esempio quando ha affermato che *“siamo qui – ve lo dobbiamo – per parlarvi un linguaggio di franchezza, vorrei dire al limite della brutalità, nel rispetto della storia a cui ho fatto riferimento.”* Senza qui voler fare paragoni storici improponibili, più che l'esigenza di dare un segnale di novità, forse qui l'inesperienza della vita parlamentare ha condotto chi parlava senza traccia scritta ad andare oltre le righe di quanto predeterminato.

A questi elementi si affiancano altri aspetti che, pur potendo destare comprensibili riflessioni di natura politica, non costituiscono particolari novità nell'esperienza repubblicana. A ben vedere, infatti, non sono novità né il fatto che il nuovo Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, sia nello stesso tempo il *leader* del partito di maggioranza relativa, né che la caduta del Governo presieduto da Enrico Letta sia stata determinata dalla volontà espressa da un partito politico facente parte della relativa coalizione di maggioranza, ed anzi dal partito di maggioranza relativa di cui lo stesso Letta era e continua a restare autorevole esponente. Anzi, gli eventi da ultimo ricordati rispondono alla prassi del tutto prevalente nella storia della Repubblica. Diversamente, può notarsi che sia stato inconsueto non tanto il fatto che tale decisione sia stata assunta in sede partitica in modo palese – dato che esistono altri e numerosi precedenti al riguardo – quanto che in questo caso sia stato trasmesso in diretta, mediante i mezzi di comunicazione *on-line*, l'intero svolgimento della

direzione del PD che ha determinato la svolta decisiva per la vicenda istituzionale in oggetto. Forse ciò può suggerire che in questo caso l'uso di tale strumento comunicativo sia stato consapevolmente voluto proprio per accentuare la forza di incisione della deliberazione assunta dalla direzione del partito rispetto all'adozione delle conseguenti decisioni da parte del Presidente del Consiglio allora in carica.

Del resto che lo scontro tra le due linee politiche interne al medesimo partito fosse particolarmente acuto, era reso chiaramente visibile dal sovrapporsi di due contrapposte strategie di azione e di comunicazione: quella del Presidente Letta, che il giorno precedente aveva convocato un'apposita conferenza stampa per presentare a Palazzo Chigi il suo "*Impegno Italia*", una proposta di rinnovato patto di coalizione che avrebbe potuto dare nuovo slancio all'esecutivo; e quella del Segretario del partito di maggioranza relativa, che il giorno successivo e per di più in diretta *streaming*, faceva approvare dalla quasi unanimità della direzione del PD una dichiarazione in cui si affermava la fine dell'appoggio al Governo Letta e la disponibilità ad assumersi la responsabilità di formare un nuovo esecutivo entro i confini della medesima maggioranza di coalizione. Il documento "*Impegno Italia*" appena presentato da Enrico Letta, può aggiungersi, veniva derubricato dal PD a mero "*contributo per affrontare i problemi del Paese*" (vedi la deliberazione assunta nella Direzione del PD del 13 febbraio).

La differente forza politica dei due atti svoltisi a poche ore di distanza è stata tuttavia di plastica evidenza allorché si è potuto verificare che, mentre alle indicazioni propositive e prospettiche del Presidente Letta non era seguito alcun riscontro positivo dalle forze politiche di maggioranza, né tanto meno da nessuna di quelle all'opposizione, alla deliberazione radicalmente censoria della Direzione del PD voluta dal Segretario Renzi era seguita una repentina accelerazione degli eventi che ha condotto alle subitanee dimissioni di Enrico Letta.

E' dalla stessa natura del nostro regime parlamentare, e soprattutto dalla fragilità ad esso intrinseca sin dalla nascita della Repubblica e per espressa volontà dei costituenti, che sono scaturite da un lato l'irresistibile capacità dirompente della deliberazione assunta dalla direzione del PD, e, dall'altro lato, la intrinseca debolezza istituzionale – e potremmo dire anche costituzionale - del gesto compiuto *in extremis* dal Presidente Letta. Tanto più che quest'ultimo, forse già consapevole del proprio destino anche in ragione dell'incontro già avvenuto con il Presidente della Repubblica (e che a sua volta aveva già incontrato a cena Matteo Renzi, come diremo tra poco), nel corso della conferenza stampa di presentazione del "*Progetto Italia*", ha anche detto espressamente che le "*dimissioni non si danno per dicerie o per manovre di palazzo*", ma soltanto dopo che fosse stato detto espressamente, soprattutto da chi intendeva sostituirlo, cosa intendesse fare (vedi la conferenza stampa tenuta dal Presidente del Consiglio Letta, nella Sala dei Galeoni di Palazzo Chigi, il 12 febbraio 2014). In altre parole, lasciava al suo competitore ormai *in pectore* la responsabilità dell'apertura di fatto della crisi di Governo.

Dunque, la "*privatezza*" del luogo in cui è stata pronunciata la parola politica decisiva sulla sorte del Governo Letta non deve meravigliare più di tanto. I partiti, sino a quando non saranno modificate le normative vigenti, sono semplici associazioni non riconosciute cui l'ordinamento costituzionale assegna funzioni essenziali nel determinarsi nella forma di governo. E' vero che, come ribadito anche recentemente dalla Corte costituzionale, i partiti non sono titolari di "*attribuzioni costituzionali*" in senso stretto, ma nello stesso tempo esercitano "*funzioni (che) devono, quindi, essere preordinate ad agevolare la partecipazione alla vita politica dei cittadini ed alla realizzazione di linee programmatiche*" definite dai partiti medesimi (cfr. sent. 1/2014). Ed è evidente che tra tali funzioni vi sia anche quella di definire se un dato esecutivo è ancora coerente o meno con le linee programmatiche del partito medesimo.

Parimenti, non deve mostrarsi stupore per il fatto che non si sia proceduto alla cosiddetta parlamentarizzazione della crisi di governo. Come noto, infatti, la Costituzione nulla dice né sulle dimissioni del Governo, né sulla fase che precede la nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri. E' vero che una prassi piuttosto recente ha talora orientato il Capo dello Stato a chiedere al Presidente del Consiglio dimissionario di presentarsi alle Camere, ma ciò non al fine di far spiegare a quest'ultimo le ragioni delle dimissioni, né tanto meno per giungere necessariamente ad un voto sul mantenimento del rapporto di fiducia, ma per avviare un dibattito nelle Assemblee parlamentari in modo che il Governo possa assumere, dopo aver ascoltato le posizioni delle forze politiche, una decisione definitiva in merito. Dunque, non esiste alcuna norma costituzionale, neppure di carattere consuetudinario, che imponga di parlamentarizzare la crisi di governo. In questo caso, poi, le ragioni della crisi erano state rese del tutto pubbliche ed evidenti con la predetta dichiarazione dell'organo direttivo del PD, come è stato ufficialmente riferito dal Presidente del Consiglio Letta al Presidente della Repubblica nel momento in cui ha rassegnato le dimissioni: *“Esse conseguono necessariamente al deliberato assunto ieri - in forma pubblica e con l'espresso consenso dei Presidenti dei rispettivi gruppi parlamentari - dalla Direzione del Partito Democratico a favore di un mutamento della compagine governativa. Essendogli così venuto meno il determinante sostegno della principale componente della maggioranza di governo, il Presidente del Consiglio ritiene che a questo punto un formale passaggio parlamentare non potrebbe offrire elementi tali da indurlo a soprassedere dalle dimissioni, anche perché egli non sarebbe comunque disponibile a presiedere governi sostenuti da ipotetiche maggioranze diverse”* (vedi il comunicato della Presidenza della Repubblica del 14 febbraio). Può sottolinearsi, tra l'altro, l'interessante inciso in cui si fa riferimento al “consenso dei Presidenti dei gruppi parlamentari”, riferimento che ha permesso al Presidente dimissionario, e per suo tramite al Capo dello Stato, di acquisire anche la coerente volontà dei gruppi parlamentari di procedere alla formazione di un nuovo esecutivo. In tal modo, per di più, si sono implicitamente richiamati quei casi - di non facile composizione per il Presidente della Repubblica - nei quali, proprio riguardo a questi passaggi istituzionali, la posizione del partito di maggioranza relativa è sembrata distinguersi rispetto a quella dei gruppi parlamentari (si ricordi, ad esempio, il caso controverso delle dimissioni di Pella, del possibile reincarico allo stesso e della successiva nascita del primo Governo Fanfani nel gennaio 1953, con una famosa dichiarazione resa dal Presidente Einaudi; cfr., *amplius*, F. Fabbrizi, *Dal Governo Pella al I Governo Fanfani. Einaudi e il fallimento della “legge truffa”*, in www.federalismi.it, 9 ottobre 2013).

Qualche cenno merita senz'altro il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica nel delicato passaggio istituzionale. Innanzitutto, ha avuto una certa eco la famosa risposta *“la parola sia al PD”*, che il Capo dello Stato ha rapidamente pronunciato ad un cronista l'11 febbraio quando, trovandosi in Portogallo dopo un incontro avuto a Roma in mattinata con il Presidente del Consiglio Letta ancora in carica, era stato interrogato sulla possibilità di un'imminente crisi di governo. Questa risposta è stata oggetto di critiche, quasi una sorta di sgarbo nei confronti degli altri organi costituzionali e delle rispettive competenze costituzionalmente rilevanti ancor prima che si aprisse ufficialmente la crisi. In vero, la risposta fotografava in modo sintetico l'effettivo funzionamento della nostra forma di governo parlamentare, in cui è evidente che il venire meno dell'appoggio di una forza politica appartenente alla coalizione di maggioranza, tanto più se si tratta del partito di maggiore consistenza, determina inevitabilmente conseguenze istituzionali di grande impatto sulla vita dell'esecutivo.

Poi, non possono dimenticarsi alcuni passaggi non istituzionali che pure possono avere avuto un qualche peso nello svolgimento della vicenda qui in esame e sulla quale, almeno a prima vista, il Capo dello Stato sembrerebbe avere complessivamente svolto una funzione per così dire di

“registrazione” degli eventi, piuttosto che di impulso o di reazione. In particolare, appare di un certo rilievo il fatto che, come prima ricordato, la sera del 10 febbraio, e dunque il giorno prima dell’incontro con Letta a cui si è fatto cenno qui sopra, il Presidente della Repubblica abbia invitato a cena, come risulta dai comunicati ufficiali della Presidenza, il Sindaco Renzi in qualità di Segretario del PD. Ed è presumibile che il Presidente già in questa sede sia stato correttamente informato sui passi futuri che il Segretario Renzi aveva intenzione di porre in essere, così come nulla esclude che il Capo dello Stato abbia fornito consigli e ammonimenti; così come nulla esclude che il giorno dopo, incontrando Letta, si sia già congiuntamente delineato il quadro delle opzioni praticabili.

In questo quadro, invece, vanno senz’altro considerati assai più preoccupanti alcuni giudizi e consigli che sono giunti nel corso della crisi di governo da esponenti politici stranieri, in particolare dal portavoce del Cancelliere tedesco e dalla Commissione europea. In particolare, il portavoce di Angela Merkel, Steffen Seibert, subito dopo le dimissioni di Enrico Letta ha detto che la crisi di governo italiana era osservata “con grande attenzione” da Berlino che auspicava una “rapida” soluzione (vedi *la Repubblica*, 14 febbraio 2014). E parimenti, un portavoce della Commissione dell’Unione europea esprimeva fiducia “sulla volontà e sulla capacità dell’Italia di perseguire le riforme e gli sforzi di consolidamento del bilancio”. Due interventi non ortodossi, non rispettosi dell’autonomia politica che tuttora spetta a ciascun Stato nelle vicende relative ai propri governi, e soprattutto pericolosamente inclini ad alimentare sospetti su interferenze o addirittura complotti di rilievo internazionale. Forse qualcuno avrebbe dovuto ricordare, per esempio, che nulla dall’Italia è stato detto nel lungo e laborioso processo che ha condotto alla formazione dell’attuale esecutivo che governa la Germania, così come non sembra che la Commissione europea abbia mostrato eguale interesse quando si è trattato delle vicende interne ad altri Paesi dell’Unione. Tanto più che ai predetti interventi se ne sono aggiunti altri che sono apparsi forse sin troppo interessati, per esempio provenienti dagli Stati Uniti d’America. Secondo quanto riportato dall’Ansa del 14 febbraio, cosiddette “fonti del dipartimento di Stato” hanno fatto sapere che gli Usa hanno “grande fiducia nel presidente Napolitano e negli italiani, mentre l’Italia va verso la formazione di un nuovo governo. Gli Stati Uniti lavorano a stretto contatto con gli alleati italiani su una serie di temi globali, e siamo convinti che questa relazione continuerà”. Il riferimento al nostro Capo dello Stato, in particolare, appare particolarmente inopportuno e foriero di pericolose illazioni che, a dispetto della volontà di mantenere buoni rapporti, sembrano condurre a conclusioni opposte, sulla persistenza cioè di una presunta “sovranità limitata”, che vanno senz’altro respinte.

Infine, sempre circa il ruolo del Capo dello Stato, sono note le indiscrezioni di stampa relative al confronto avuto con il neo-nominato Presidente del Consiglio Renzi al momento della formazione dell’esecutivo, soprattutto in ordine alla determinazione di taluni incarichi ministeriali. Il Presidente della Repubblica ha tenuto a smentire pubblicamente che vi sia stato un “braccio di ferro”, così come il neo-Presidente, al momento della presentazione della lista dei ministri alla stampa, ha voluto rimarcare la correttezza dei rapporti con il Capo dello Stato. Ma, al di là delle parole di circostanza pronunciate da entrambi, ciò che solleva qualche dubbio di ordine procedurale è senz’altro l’irrituale dichiarazione di avvenuta designazione che è stata pronunciata dall’altro capo del mondo da colui che soltanto qualche ora dopo è stato ufficialmente nominato Ministro dell’Economia. Un’inversione temporale degli eventi sarebbe stata senz’altro più opportuna, anche perché la predetta dichiarazione ha innescato ulteriori polemiche e sospetti sull’effettiva genuinità della provenienza della relativa proposta di nomina.