

**A FUTURA MEMORIA: IL NUOVO ASSETTO DEL SISTEMA DEI PARTITI E L'EVOLUZIONE DELLA
FORMA DI GOVERNO**

*"Il nemico non è, no, non è oltre la tua frontiera;
il nemico non è, no, non è oltre la tua trincea;
il nemico è qui tra noi,
mangia come noi, parla come noi,
dorme come noi, pensa come noi,
ma è diverso da noi".*

Il monumento
In memoria di Enzo Jannacci, medico, artista, poeta

Art. 87, comma 2°, della Costituzione: Il Presidente della Repubblica può inviare saggi alle Camere
Francesco Nardi

Strutturo questo intervento pensando ad una sorta di "parere pro veritate", del tipo di quelli che gli avvocati rendono per pronunciarsi quali consulenti stragiudiziali in una controversia, steso per corrispondere ad un cortese invito rivolto ai consoci (quorum ego) dal Consiglio Direttivo dell'Associazione italiana dei Costituzionalisti e destinato a stampa agli "Scritti in onore di Francesco Gabriele".

Naturalmente, la Verità riveste – per chi coltivi fede in essa – natura assoluta. Quella cui si allude qui è invece, con la dovuta modestia, una verità con la minuscola, cioè una "lettura" soggettiva della situazione costituzionale italiana, quale "fotografata" alla fine del marzo 2013, in fatto e in diritto. Come scrisse Montaigne, «Siamo tutti interpreti di interpretazioni».

Licenzio più precisamente questa nota il sabato della settimana santa, che è caduto il giorno 30 marzo. Nella narrazione evangelica, la passione e morte di Cristo è seguita dalla Sua resurrezione e quindi da una gloriosa assunzione al cielo. Guardo al mio Paese di oggi e non posso che concludere con un "amen".

* * *

1.

Tsunami, terremoto, cataclisma... Qualunque scavo a fondo del dizionario dei sinonimi si voglia compiere, le elezioni politiche del febbraio 2013 consegnano all'Italia la registrazione di un profondo cambiamento del suo sistema politico.

Per quanto non manchi un'autorevole e recente rilettura del tema, che tende a ridimensionarne l'impatto sulla ricostruzione teorica delle forme di governo, i fatti sono più duri delle nostre anche più raffinate teorie e non si lasciano agevolmente ridimensionare, sicché le seconde vanno continuamente riadattate, a spiegare (o a tentare di farlo) mutamenti e continuità dei primi.

Elenco innanzitutto quelli di essi che mi sembrano allo scopo notevoli, nella nudità del loro puro inventario, benché mi sia noto che ogni pretesa di ricostruirli oggettivamente è sempre un'illusione. Se però mi arrestassi a una simile obiezione epistemologica, non potrei procedere oltre. Chiedendo dunque venia e proponendo di stipulare un accordo tra chi scrive e i lettori su quanto è minimamente e ad uno sguardo comune osservabile, scelgo di andare avanti.

Risultano avere conseguito voti per comporre le Camere nella XVII Legislatura tre gruppi di forze di consistenza numerica fra loro ravvicinata e uno di minore ampiezza.

La struttura della legge elettorale vigente (da tutti a parole esecrata, già in precedenza e ancora in prossimità della sua più recente applicazione) prevede, com'è noto, un consistente "premio di maggioranza" a chi, alla Camera dei Deputati, tagli il traguardo per primo. Al Senato, analogo premio è stato attribuito invece – per condivisa esegesi della Carta Costituzionale in tale senso – "su base regionale".

Può discutersi teoricamente sulla legittimità costituzionale di un premio di maggioranza. La dottrina lo ha fatto a lungo, specie allorché ricorrere a simile espediente sembrò a molti integrare una "legge-truffa", che attribuiva ai voti popolari un "peso" diverso – per così dire – "in partenza" e "in arrivo". Si opponeva da altri la necessità di favorire la governabilità del Paese.

Sia come sia, altro è un premio in seggi a chi abbia già conseguito per propria forza la maggioranza assoluta dei voti popolari, altro l'attribuirlo alla minoranza (partito singolo o coalizione) più forte. Questa seconda è l'eventualità oggi realizzatasi, per di più di pochissimo (la coalizione direttamente e per tradizione avversaria di quella vincitrice risulta seconda per pochi decimali di punto).

Si aggiunga che le forze maggiori attorno alle quali le ricordate coalizioni sono state costruite hanno entrambe perso voti popolari, rispetto ai risultati della consultazione omologa precedente. Voti popolari ha inoltre specificamente perso la componente identitaria della coalizione di centrodestra che assume di volere essenzialmente rappresentare le ragioni del Nord del Paese, benché abbia conquistato per il suo segretario la presidenza della strategica regione industriale della Lombardia, il che porta quella formazione a controllare il governo delle tre maggiori regioni dell'area territoriale, punto di forza di una strategia che (facendo leva sugli artt. 116, comma 3°, e 117, comma 8°, della Carta Costituzionale) mira alla formazione di un'unica "macroregione" settentrionale, attestandosi nella quale potere trattare col resto del Paese e con l'Esecutivo centrale da posizioni di forza.

Terzo "classificato", nell'ordine e in solitudine (nel senso di avere un'apertura coalizionale nulla, per propria scelta), un nuovo movimento politico, con caratteristiche anti-sistema, relazioni non tradizionali con l'opinione pubblica (preferisce infatti intrattenere rapporti con gli aderenti e comunicare via web, piuttosto che in interviste di stampa; queste ultime, rare, sono peraltro concesse a giornali stranieri). Altra singolare caratteristica, rispetto ad esperienze del passato, è che le sue figure di riferimento – un comico e un esperto di comunicazione elettronica – sono fuori delle Camere, non essendosi sottoposte alla prova elettorale.

L'eterodirezione del movimento è resa chiara dalla trasmissione in streaming di riunioni politiche solitamente riservate, con intenti di favorire la partecipazione di elettori e simpatizzanti, ma anche di irrigidire lo spazio di autonomia degli eletti, com'è fatto palese dalla proposta – in questo coerente con le appena ricordate premesse – di abolire il mandato imperativo, di cui all'art. 67 della Carta Costituzionale, avanzata (per il momento non in sede formale e istituzionale) dopo l'elezione a Presidente del Senato di un'autorevole figura di ex magistrato, compiuta su iniziativa del partito che lo aveva candidato in quell'assemblea, avendo la convergenza sul suo nome di taluni eletti del movimento medesimo provocato una polemica interna ad esso.

Quarta forza quella raccolta attorno al Presidente del Consiglio uscente, già esimio rettore dell'università "Bocconi", chiamato al ruolo di senatore a vita e quindi investito della guida dell'Esecutivo per fronteggiare un'emergenza economica.

Come ogni medico cui tocca prescrivere e far trangugiare al paziente una medicina amara, egli avrebbe forse potuto contare sulla forzata gratitudine dell'ammalato, non certo sulla sua simpatia umana. E comunque – come disse un giorno il primo Presidente della Repubblica italiana, Enrico De Nicola – "la gratitudine è il sentimento della vigilia".

In ogni caso, i voti guadagnati dalla formazione costituita in suo nome (e i pochi residualmente andati ai suoi alleati, espressioni di un Centro politico tradizionale) sono stati sufficienti a scompaginare le previsioni delle quali si dirà ora.

Credo che esistano pochi dubbi sul fatto che – in un'ideale classifica stilata stimando la differenza tra risultati attesi dall'opinione pubblica non coinvolta da ragioni di "militanza" e quanto in effetti accaduto – l'ordine di successo reale andrebbe rovesciato.

Se cioè il calcolo venisse compiuto valutando l'accelerazione relativa al solo periodo della campagna elettorale, rispetto alle generali previsioni anteriori, occorrerebbe concludere che il movimento di cui si è detto – prima non rappresentato alle Camere – sia il vincitore politico; che il centrodestra ha sostanzialmente recuperato consensi che i suoi sostenitori disperavano prima di riottenere; che il prefigurato vincitore è invece tale per solo un'incollatura (come si dice sulle piste ippiche) e con notevole affanno.

Fuor di dubbio, quindi, è anche il fatto che modalità di comunicazione delle idee diverse dalla loro pubblicazione sulla carta stampata (e cioè la comunicazione televisiva e quella elettronica) abbiano contribuito a determinare questo stato di cose e che la maggior parte dei "sondaggisti" (che avevano in genere previsto le linee complessive della tendenza effettivamente inveratasi, ma non le specifiche misure di ogni diverso abito, il che non è particolare irrilevante, essendo invece l'essenziale) dovrebbe per il futuro tarare meglio i suoi strumenti analitici.

2.

Apertesi le consultazioni rituali del Capo dello Stato per la formazione del Governo, con incarico (*rectius*: pre-incarico esplorativo, come si evince dal puntiglioso comunicato del Quirinale, che cita espressamente al riguardo un'autorevole dottrina) al segretario e leader della coalizione prima in voti e seggi alla Camera dei Deputati e in vantaggio relativo al Senato, si è dovuto constatare l'ovvio: la chiusura ad ogni coalizione del "movimento", nonché l'evidente difficoltà delle altre forze in campo a dialogare tra loro, *dam-nosa hæreditas* del modo rissoso e "muscolare" di praticare il bipolarismo da parte di un sistema che non l'ha – nell'arco lungo della sua storia, anche pre-repubblicana – conosciuto e metabolizzato davvero.

Altri ordinamenti con forme di governo parlamentare e sistemi partitici di bipolarismo maturo praticano – com'è noto – dinamiche di stabilizzazione postelettorale dei rispettivi sistemi costituzionali e di individuazione dei governi in situazioni di stress.

Mi riferisco alla *Grosse Koalition* o allo *Shadow Cabinet*. La Costituzione greca (all'art. 37) razionalizza dal suo canto il procedimento inteso a disciplinare successivi tentativi di formare un governo e un finale – in mancanza di questo esito – scioglimento della Camera dei Deputati. È invece inutile, ai fini del discorso qui rapidamente condotto, valutare assetti di governo presidenziali o semipresidenziali, la cui stabilità è assicurata in linea di principio dall'investitura diretta (o almeno sostanzialmente tale) del vertice dell'Esecutivo, cui è attribuita anche la funzione di Capo dello Stato.

Pur non ritenendosi in genere quello disegnato ad Atene un modello particolarmente pregevole, la possibilità di considerarlo in questo discorso è fondata allo stato sulla circostanza che appare oggi largamente analoga la frammentazione partitica e la crisi economica dei due Paesi.

Quanto al nostro, in particolare, sarebbe peraltro opportuno trarre dalle vicende della crisi politico-istituzionale che sta in questi giorni dipanandosi quantomeno un insegnamento per il futuro: ripensare – secondo proposte già avanzate in passato – il necessariamente combinato disposto tra "semestre bianco" e rielezione del Presidente della Repubblica, nel senso di abolire il primo e di introdurre il divieto della seconda, in modo da lasciare sempre al Capo dello Stato un'arma non scarica di pressione, per consentire di giungere alla formazione di un governo non esposto a vita fragile e stentata, nonché di durata prevedibilmente corta.

Al di là delle posizioni ufficialmente espresse, è facile ipotizzare infatti che né gli eletti, né i cittadini siano mai (e sarebbero quindi oggi) entusiasti – in un riflesso "autodifensivo" rispetto all'ipotesi e in questo trasversale agli schieramenti partitici – all'idea di nuove elezioni pressoché immediate, mentre i secondi, in particolare (nonché le imprese di varia dimensione e i mercati) si aspettano misure incisive, con effetti visibili a breve, di contrasto alla crisi economica, di "trasparenza della politica" e di riforma della legge elettorale, posto che il permanere della medesima produrrebbe presumibilmente un'analoga inconcludenza di risultato.

Ove, in un periodo non lungo – prevedibilmente da un anno a due – si avvertissero loro effetti benefici, elezioni a tale distanza di tempo, cioè a medio termine, avrebbero come risultato probabile quello di "sgonfiare" molta parte della protesta e di riallocare il consenso su un versante pro e non anti-sistema.

3.

Nella ristrettezza dello spazio pur cortesemente concessomi (e di cui in ogni caso ringrazio), quattro sono i punti – che mi sembrano logicamente fra loro collegati – che vorrei sinteticamente toccare.

a) In primo luogo, nelle dichiarazioni del Presidente del Consiglio incaricato, è stato proposto lo scambio politico tra apertura di un'apposita Convenzione per le riforme istituzionali, a giro per così dire "più largo" e la cui presidenza avrebbe dovuto essere affidata a un esponente di centrodestra, e avvio effettivo del governo, in cui non si offriva a tale parte di essere presente, ma che non avrebbe dovuto così essere contrastato. Due riflessioni al riguardo.

L'esperienza di governi di minoranza (altrove – e anche da noi in passato – eccezionalmente non sconosciuta) presuppone un atteggiamento appunto cooperativo tra le forze politiche. L'art. 94, comma 3°, della Costituzione vincola il Governo – in carica dal giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, ex art. 93 – a ricevere una fiducia iniziale formale, entro i dieci giorni successivi, da entrambe le Camere (art. 94, comma 1°), sicché questo peculiare esito non è ordinariamente possibile da noi. Manca, cioè, una mera (e prolungata) presunzione di fiducia iniziale, altro che per il semplice esordio dell'Esecutivo, superabile in ipotesi solo da una successiva *motion of no confidence* ad iniziativa delle opposizioni. Alchimie parlamentari, praticabili in astratto (ma che in Senato, a norma di regolamento, richiedono l'allontanamento esplicito dei presenti perché il Governo sia ritenuto legittimato per effetto di un gioco di astensioni "incrociate"), implicano un clima di rapporti reciproci che oggi non si intravede.

L'idea che un Parlamento *optimo jure* possa coesistere con un Governo in carica "per gli affari correnti", secondo la formula d'uso, apparterebbe al futuribile del diritto costituzionale, se non ricordasse l'antico e cioè un modello assembleare. Verrebbe da consigliare a chi l'avanza di rileggere la storia della IV Repubblica francese, attendendo magari che un De Gaulle – peraltro al momento non visibile all'orizzonte – venga a tarci dall'impaccio.

Una Convenzione per riforme costituzionali ed istituzionali – sul modello, invero non fausto, delle Commissioni bicamerali De Mita-lotti e D'Alema, derogatorio del procedimento di cui all'art. 138 della Carta Costituzionale – dovrebbe poi essere composta o da tecnici, o da politici, o in forma mista.

Inutile nel primo e nel terzo caso (al netto del valore scientifico dei possibili componenti), sarebbe anche illusoria, in aggiunta, nel secondo: ipotizzare che essa potrebbe lavorare fruttuosamente al riparo dai marosi della contingenza quotidiana delle vicende governative, da assumere come proprie invece di un cerchio più "stretto", al quale l'opposizione non partecipasse, non tiene conto della circostanza che i vasi sono comunicanti, cioè che la politica alla fine decide in tutti i casi; uno stato dei rapporti che pericolasse su uno dei due tavoli non mancherebbe insomma di comunicare il suo disequilibrio anche all'altro.

b) Un altro punto da segnalare è l'ormai intervenuto, palese mutamento *di fatto* della forma di governo italiana, che la crisi irrisolta del "politico" disegna come una finora inedita *forma di governo parlamentare a direzione presidenziale*, dove l'aggettivo si riferisce non al Presidente del Consiglio, cioè a una classica *premiership*, ma a quello della Repubblica.

Non si può qui rifare in breve la storia dell'ampliamento funzionale delle singole Presidenze, in nessuna delle quali tale tendenza è invero mancata (nemmeno in quella giudicata più "notarile", se si pensa all'incarico di formare il Governo conferito all'onorevole Pella, senza consultazioni, dal Presidente Einaudi).

È comunque certo che la Presidenza Napolitano è stata costretta a misurarsi con eventi che l'hanno forzata a un sovraccarico di esposizione: se non si vogliono ricordare il decreto-legge sul caso Englaro, cui è stata negata pubblicamente e in via preventiva la firma, o le promulgazioni di leggi accompagnate da esternazioni di precisazione e circoscrizione di effetti, o ancora il conflitto di attribuzione con la Procura della Repubblica di Palermo (letto in controluce, il caso è stata un'occasione per rivendicare la libertà di ascolto e colloquio del Capo dello Stato, al fine dell'esercizio pieno e libero della sua sempre necessaria *moral suasion*), si guardi alle vicende che hanno portato al governo Monti e a questa fine di settennato, nella quale il "governo del Presidente" è addirittura ampiamente invocato come ultima spiaggia per la soluzione della crisi.

Per quanto si è detto sopra circa l'apporto di "tecnici" in questa complicata fase, le due finora inedite "Commissioni di saggi" investite di un lavoro istruttorio dal Presidente della Repubblica – all'atto in cui il presente lavoro viene concluso – e per le quali è stato da qualcuno subito ricordato l'analogo metodo posto a base della soluzione di una complicata e lunga crisi di governo in Olanda (Paese, è il caso di ricordare, monarchico) – rappresentano ("a prima lettura") da un lato il tentativo di guadagnare tempo per giungere a formare un nuovo governo, o per cercare di rilegittimare con una nuova investitura fiduciaria quello esistente e

in carica per gli affari correnti, dall'altro strumenti di decantazione e ricomposizione della conflittualità interpartitica.

Restando sullo sfondo possibili elezioni anticipate, non è d'altro canto indifferente per il Presidente del Consiglio incaricato o per quello che sta ora gestendo i detti affari correnti la posizione in cui l'uno o l'altro dei due venisse a quel punto a trovarsi e uno scioglimento di Camere appena nate, se intervenisse, passerebbe probabilmente comunque per la via della sfiducia formale al governo che si trovasse in carica, una volta eletto il nuovo Presidente della Repubblica.

c) Se si conviene sul punto b), una possibile via di uscita istituzionale si può forse intravedere (lo si ricorda, peraltro, davvero "a futura memoria", giacché non è dato conoscere – mentre qui si scrive – se, quando e soprattutto da parte di quali Camere l'esigenza potrebbe trovare ascolto) nel tentativo di razionalizzare tale assetto, introducendo un sistema elettorale maggioritario a doppio turno di collegio per le Camere (con eventuale ballottaggio aperto ai primi tre classificati, se il terzo risultasse al primo turno oltre una certa soglia) e più incisivi poteri formali della Presidenza della Repubblica (come si diceva all'inizio, ad esempio, in tema di scioglimento anticipato delle Camere, da mantenere sempre attivabile), mentre – nella situazione data – non sarebbe prudente mutuarne dal presidenzialismo e dal semipresidenzialismo l'elezione diretta, per un ruolo che deve rimanere funzionale all'arbitrato, alla *moral suasion* (come si ricordava), all'ammortizzazione dei conflitti politici, in definitiva alla ricerca di possibili vie di uscita da crisi di sistema.

d) Ultimo punto, sempre per un'agenda delle cose da fare sulla quale il costituzionalista possa esprimersi senza uscire dal suo seminato professionale, è l'ineludibilità e l'urgenza di un'attuazione in via legislativa degli articoli 49 e 39 della Carta Costituzionale.

Una democrazia efficiente, responsabile e davvero trasparente non può vivere a lungo con partiti ulteriormente incontrollati nel finanziamento e nella democraticità della loro vita interna, ovvero con "primarie" *fai da te* e celebrate "a macchia di leopardo" (scrivere "di giaguaro" spargerebbe sale su una ferita ancora recente e dunque non cicatrizzata, per chi sperava nell'evento), o ancora alle prese con procedimenti selettivi di candidature e *forum* decisionali apparentemente apertissimi (nell'epoca dell'integrazione della rappresentanza politica con sue forme, più che dirette, addirittura istantanee), ma in sostanza opachi.

Il confronto e la dialettica sindacale in ambiente industriale non dovrebbe a sua volta basarsi su atti di forza e su negazioni di presenza delle organizzazioni di tutti i lavoratori (preferendone solo alcune) laddove si svolge la loro prestazione, né – in epoca di crisi – occorrerebbe sottovalutare le potenzialità di uno scambio virtuoso tra possibile partecipazione dei sindacati ai consigli di amministrazione delle imprese e diversa modulazione (che non sia mai però rinuncia) ad altre e più tradizionali armi di conflitto e contrattazione, in una rilettura moderna dell'art.46 della Carta Costituzionale.

Concludo con una riflessione che torna al tema posto all'inizio. Del resto, già Giorgio Arcoleo (autore ingiustamente poco frequentato dagli studi attuali) sosteneva che «La Costituzione è un sistema e una storia».

Molti Italiani sono tuttora diffidenti verso l'assunzione di posizioni di vertice al Governo del Paese da parte di personalità che vengono da una certa storia della sinistra: questo è l'effetto tuttora percepibile, ancorché ridimensionato, della *conventio ad excludendum*, nonostante il fatto che esponenti del maggiore partito che ha rappresentato e oggi incorpora quella tradizione (profondamente rinnovata nel tempo e ormai mista ad altre) abbiano mostrato – in ruoli istituzionali e di direzione politica di organi centrali e locali – lealtà democratica ed efficacia di impegno.

Molti altri restano invece convinti che il *leader* del centrodestra sia troppo onusto di interessi extrapolitici e di reati (per scansare i quali gli attribuiscono un uso disinvolto della legislazione *ad personam* e la tendenza a sottrarsi ai processi che lo riguardano) per essere un uomo di governo credibile.

Senza risolvere questa doppia e reciproca crisi di legittimazione e ritrovare quindi un percorso comune e condiviso, pur provenendo i cittadini da sensibilità diverse e continuando a coltivarle, ma finalmente nel rispetto vicendevole, il Paese non risolverà alla radice i suoi problemi, perché la forma di governo continuerà a funzionare male e ogni pur normale alternanza in ruoli di indirizzo politico sarà vissuta dagli sconfitti come una minaccia all'ordine democratico.

Per una maturazione di prospettive diverse e meno drammaticamente percepite occorrerà però un mutamento dei rispettivi paradigmi culturali e l'emersione in ogni parte (politica e più in generale nei ruoli di influenza socio-economica) di dirigenti meno gravati dal peso del passato.