

Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo

1. Forme e trasformazioni: fatti e norme

“Forma” e “trasformazione” sono termini che impegnano da sempre i costituzionalisti. La letteratura trabocca di scritti sulla “forma di Stato” e sulla “forma di governo”. Altrettanto ricorrente è il tema della “trasformazione” e della crisi (“ci sono categorie perennemente in crisi”, ricorda Mangia 2013, discutendo della *Prolusione* pisana di Santi Romano), come dimostra il grande successo - anche e soprattutto nella letteratura nordamericana - del filone della “trasformazione di fatto” della Costituzione. La trasformazione registra il mutamento di quella “forma” che si suppone fosse in origine immaginata, presupposta o incarnata in *norme*. Se i *fatti* modificano la “forma”, allora l’analisi della prassi appare strumento imprescindibile degli studi costituzionalistici, senza dei quali è inevitabile arrendersi a un’interpretazione astratta e solo formalistica della Costituzione.

Naturalmente la prassi è di grande significato perché ci aiuta a capire come le istituzioni funzionano in concreto. Ciò è particolarmente importante in relazione alla “forma di governo”, per la quale il costituente - molto saggiamente, a mio avviso - ha scelto di tracciare solo tratti prescrittivi minimi, aprendo quindi la strada a diverse soluzioni fattuali, non tutte prevedibili al momento della scrittura della Carta (Bartole 2012, spec. 164 ss.). Però lo studio della prassi è un’operazione rischiosa quando non sia condotta con sufficiente autocontrollo epistemologico.

Il rischio si annida nell’ambiguo concetto di “forma” - e quindi di “trasformazione”. Se usiamo il concetto come semplice strumento descrittivo - i “figurini” di cui parlava Giannini - la forma di governo ci restituisce soltanto il quadro - più o meno coerente, più o meno assestato - delle nostre rilevazioni empiriche: quale equilibrio interno questo quadro possa offrire e quale compatibilità abbia con i tratti prescrittivi tracciati in Costituzione è una valutazione successiva, del tutto estranea alla sistemazione dei “dati”, che si esprime nei classici termini del linguaggio normativo (legittimo/illegittimo). La “prospettiva classificatoria” diviene “più ambiziosa - anche al fine di trarne conseguenze in termini di ciò che [il Presidente della Repubblica] può o non può fare” (Gorlani 2012, 6).

Difficilmente la forma di governo viene “estratta” dai dati senza cadere nella tentazione di riconoscere ad essa, come costruzione in cui si esaltano la coerenza interna dell’assetto istituzionale e la sua effettività, una certa carica valutativa, che porta a istituirla come elemento significativo della “costituzione materiale”, contrapposta e sovrapposta a quella “formale” (Bin 2006a). I “dati” divengono così consuetudini, convenzioni costituzionali dotate di rilievo giuridico, interpretazioni “istituzionali” che riempiono le pagine lasciate in bianco dai costituenti: tutto ciò esalta la “normatività del fattuale” e tende a offrirci un quadro giustificativo delle

“trasformazioni” in corso e del loro “inveramento” in precise norme costituzionali, trasformando le *regolarità* in *regole* (come osserva criticamente Chessa 2010, 2 s. e 245 ss.).

2. Topologia

C'è una disciplina che studia le “forme” e le leggi della loro trasformazione: la topologia. È una branca della matematica moderna che esamina le proprietà delle forme e le possibilità di operare deformazioni che non interrompono la continuità della forma, non producono "strappi", "sovrapposizioni" o "incollature". Non si preoccupa, come faceva la geometria classica, di “misurare” le figure geometriche, ma della possibilità che esse si trasformino mantenendo l'*omeomorfismo*, subendo cioè una "deformazione senza strappi". Strappi e ricuciture possono infatti mutare drasticamente la topologia di uno spazio, che invece non muta se deformato senza strappi. Applicare la topologia alla teoria della forma di governo – e delle trasformazioni “di fatto” di esse – potrebbe dare risultati interessanti.

Innanzitutto, adottando questo punto di vista saremmo costretti a porci una domanda non sempre affrontata: quand'è che si produce uno “strappo” in una determinata “forma di governo” – mettiamo nel “governo parlamentare”? Una sfera può essere trasformata in un cubo senza lacerazioni, ma non in una ciambella, perché quel buco in mezzo non si può produrre senza rompere la continuità dello spazio.

Lo “spazio topologico” della forma di governo parlamentare è quello che unisce tre punti – i tre organi politici, Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica – tra i quali non vi possono essere interruzioni, fratture, sovrapposizioni. Non sto a ripetere quale rete di rapporti “collaborativi” si stenda tra questi organi – il rapporto di fiducia, la nomina del Governo, lo scioglimento delle Camere, la controfirma ecc., tutti elementi posti come indefettibili dal testo costituzionale. Se volessimo individuare un'invariante nella topologia del governo parlamentare, potremmo senz'altro riconoscerla nel triangolo. I triangoli possono tranquillamente modificarsi senza perdere due caratteristiche indispensabili: essere una figura chiusa con tre vertici e tre lati. Tenendo ferme queste caratteristiche, la lunghezza dei singoli lati o la misura di ciascuno degli angoli non importa, nel senso che la deformazione non interromperebbe la continuità.

Mi sembra che la continuità topologica della forma di governo parlamentare si sia mantenuta nonostante le molte vicende istituzionali italiane e le diverse interpretazioni del ruolo presidenziale. La figura del Presidente della Repubblica non è più “camaleonte” (Fusaro 2003, 125) di quella di un angolo in qualsiasi triangolo di cui vari la lunghezza dei lati. Come gli angoli del nostro triangolo, il ruolo del Capo dello Stato si allarga e si restringe in ragione del comportamento degli altri due

poteri costituzionali. Paladin (1986, 236) scrisse che il Presidente della Repubblica è “la più enigmatica e sfuggente tra le cariche pubbliche previste dalla Costituzione”: questo significa che il dato di partenza della “forma” triangolare non è fissato da una precisa “misura” del ruolo del Capo dello Stato, che è piuttosto il risultato dell’ampiezza degli altri due angoli, del potere legislativo e di quello esecutivo. In ciò si manifesta il “paradosso delle figure garanti” (Fusaro 2003, 116), ma anche la difficoltà teorica di precisare il significato di “garanzia del sistema” (Ruggeri 2011, 18 s.), che pure è la formula più usata per riassumere il ruolo del Presidente della Repubblica (*contra*, com’è noto, Chessa 2010): governi deboli hanno prodotto presidenti forti; parlamenti delegittimati hanno prodotto presidenti molto attivi; governi ben sostenuti da un forte appoggio parlamentare hanno ridotto lo spazio di manovra del Presidente. Il ruolo *effettivo* del Presidente è una variabile dipendente dal ruolo *effettivo* del Governo e del Parlamento (Rescigno 1978, 181 s.; Rescigno 2010, 710) e perciò costituisce “uno dei termometri più sensibili per misurare lo stato di salute delle nostre istituzioni rispetto al paradigma costituzionale” (Gorlani 2012, 20).

Non mi sembra che nel corso della nostra esperienza istituzionale si siano registrati episodi tali da far ritenere che si siano prodotte lacerazioni nello spazio topologico della forma di governo. Il triangolo è sempre rimasto tale – non si è schiacciato sino a confondere uno dei vertici con uno dei lati – e non si è spezzato per l’irrompere di un quarto potere. Il che significa, a mio modo di vedere, che le “trasformazioni” del governo parlamentare hanno senz’altro modificato più volte l’assetto della figura, mantenendosi però sempre nello “spazio topologico” tracciato (elasticamente) dalla Costituzione.

Può dirsi lo stesso della presidenza Napolitano? Direi proprio di sì, con qualche precisazione.

Non c’è dubbio che il settennato di Napolitano si sia svolto in condizioni davvero particolari. Eletto da una fragilissima maggioranza di centro-sinistra, di cui ha dovuto gestire il tracollo, si è trovato poi a convivere con una maggioranza di centro-destra che non gli ha mai perdonato la sua origine politica, ha costantemente dubitato della sua neutralità, ha scatenato battaglie ideologiche, conflitti istituzionali, tensioni internazionali, per non parlare degli scandali pubblici e privati. Sino ad arrivare alla profonda crisi finanziaria che ha portato il paese sull’orlo del fallimento, a cui si è rimediato solo al prezzo di una crisi di Governo “pilotata” e conseguente nomina di un Governo “presidenziale”.

Condizioni estremamente difficili, dunque, anche perché una forte crisi di legittimazione politica ha colpito il Parlamento, il Governo e persino le istituzioni locali. Il Presidente della Repubblica ha dovuto estendere il suo ruolo, deformando di conseguenza l’immaginario spazio topologico. Date le condizioni, ottimi risultati si sono ottenuti, ma le metodologie applicate appaiono talvolta discutibili.

3. *La moral suasion nella Repubblica degli annunci*

C'è un tratto che contraddistingue l'esperienza del Presidente Napolitano: è stata una presidenza degli annunci e delle anticipazioni.

Già anni fa, commentando la deprecabile riforma costituzionale proposta dalla maggioranza di centro-destra, notavo che in essa si stava profilando una nuova forma di governo, quella dello "Stato di pubblicità". Una riforma annunciata come un passo deciso verso il rafforzamento dell'esecutivo, condizione indispensabile per l'equilibrio di un sistema oramai avviato verso la piena realizzazione del federalismo, a me sembrava invece diretta, come "saldo netto", a cercare di liberare la politica dai limiti derivanti dagli istituti di garanzia e ad attenuare "il rigore giuridico delle regole costituzionali, inquinandole con messaggi simbolici privi di reale operatività" (Bin 2006b). Negli anni a seguire questo nuovo "figurino" di forma di governo è sembrato via via consolidarsi. Si pensi alla gran messa in scena del c.d. "federalismo fiscale", una nuvola di fumo che ha nascosto un'azione di governo il cui centralismo non ha avuto pari nella nostra storia costituzionale; oppure all'alluvione di decreti del Governo che hanno supportato la "manovra finanziaria" e che sembrano ispirati alla logica del "vediamo l'effetto che fa" (Argondizzo 2009); oppure ancora a certe eclatanti misure assunte dagli ultimi due Governi in nome della responsabilizzazione degli esecutivi regionali e locali (decreti passati sotto il nome di "premi e sanzioni") o della razionalizzazione dell'amministrazione locale attraverso la riforma e la riduzione di numero delle Province. Azioni sostanzialmente inutili, mal progettate e ancor peggio ingegnerizzate, ma pubblicizzate con gran fragore. Il falò delle leggi abrogate con il "taglia-leggi" di Calderoli simboleggia bene il senso tutto pubblicitario di questi provvedimenti.

Ho l'impressione che il Presidente Napolitano sia rimasto intrappolato nelle forme espressive della Repubblica degli annunci, e non solo perché vittima dell'avvento delle nuove tecnologie di comunicazione (Chinni 2010, 1925). Non che siano mancate in passato fasi in cui il Presidente della Repubblica ha fatto ricorso massiccio alle esternazioni, ma mi pare che la presidenza Napolitano abbia portato le esternazioni dal mondo delle parole più vicino a quello degli atti veri e propri: abbia voluto cioè *fare con le parole*.

Qualche esempio può chiarire il punto.

a) *Le foibe*. Il primo caso è il discorso che Napolitano dedicò al "giorno del ricordo" in memoria delle vittime delle foibe nel 2007. Era il terzo anno in cui si celebrava la ricorrenza, introdotta nel 2004 dalla maggioranza di centro-destra, che la volle fissare nella stessa data (10 febbraio) della firma del Trattato di pace di Parigi, con cui l'Italia "cedeva" l'Istria e la Dalmazia alla Jugoslavia: sicché non si trattava di una scelta del tutto priva di un certo revanchismo. Il discorso del Presidente era stato così "forte" da suscitare un incidente diplomatico. Napolitano

ricevette i complimenti di tutta la destra, Borghesio incluso, e la difesa d'ufficio dell'allora ministro degli esteri D'Alema. La pacificazione storica che egli auspicava non sembrava priva di obiettivi istituzionali attuali, quasi un modo di estraniare la sua figura politico-istituzionale dalla parte politica che lo aveva eletto e da cui proveniva, e ricollocarla in quella posizione di terzietà che il centro-destra non gli aveva sino allora riconosciuto (D'Andrea e Scaccia, qui). Il che è avvenuto però ignorando i risultati della Commissione congiunta italo-slovena, istituita nel 1993 su iniziativa ufficiale dei due Paesi con l'intento di "costruire una memoria storica condivisa dopo un secolo di tragiche contrapposizioni", i cui lavori erano terminati nel luglio 2000. Parole lontane dai fatti (storici), ma dirette a produrre fatti (politici).

b) *il "caso Brancher"*. Nel giugno del 2010 l'on. Brancher viene nominato ministro senza portafoglio "per l'attuazione del federalismo" (affiancandosi al ministro "per il federalismo", Umberto Bossi). Il Presidente della Repubblica firma il decreto senza opporsi alla nomina di un soggetto già condannato in primo e secondo grado per falso in bilancio e finanziamento illecito ai partiti (reati poi prescritti o depenalizzati) e, al momento della nomina, sotto processo per ricettazione e appropriazione indebita nell'ambito dello scandalo Banca Antonveneta (poi condannato con sentenza definitiva). Quando però Brancher, fresco di nomina, ricorre alla facoltà di eccepire il legittimo impedimento per non comparire in udienza, Napolitano reagisce emanando una nota in cui si critica la decisione del novello ministro perché "non c'è nessun ministero da organizzare", essendo Brancher un ministro senza portafoglio (Gorlani 2012, 271). Come non ricordare i precedenti di Scalfaro, che si era opposto alla nomina di Previti a ministro di giustizia? In diversi altri casi il Presidente – nella riservatezza del colloquio con il Capo del Governo nominato di fresco – ha influito sulla nomina di un ministro o sull'assegnazione al dicastero¹. Napolitano non ha rifiutato di emanare l'*atto* di nomina, ma ha reagito attraverso le *parole* di un'"esternazione". Altrettanto ha fatto qualche mese dopo quando si è trattato di nominare l'on. F. S. Romano ministro delle politiche agricole: anche in questo caso le perplessità del Presidente si risolsero in un comunicato, in cui si osservava che non sussistevano "impedimenti giuridico-formali" (Gorlani 2012, 272), come se solo questi potessero giustificare il rifiuto della nomina.

c) *Il caso Englaro*. Le vicende sono così note e commentate che non è necessario riassumerle, ma sono esemplari dello "stile" collaborativo di Napolitano. Il Presidente cerca di prevenire il Governo dall'adottare un decreto-legge e cerca di tenere riservata la sua comunicazione a proposito. Ma entrambi i tentativi falliscono: la reazione del Governo è pubblica e durissima, il consiglio del Presidente

¹ Anche nella "preconsultazione" che ha preceduto la nomina del Governo Berlusconi IV vi è forse stata una discussione informale sui ministri e loro numero (GALLIANI 2012, 123).

disatteso, l'atto è adottato con l'intenzione di produrre uno scontro frontale, e il Presidente Napolitano è costretto a compiere – “con rammarico” - ciò che decisamente non gli è congeniale (anche se ben conosciuto dalle presidenze precedenti: cfr. VIPIANA, 2012, 59-63), rifiutare espressamente l'emanazione. In questo caso le parole non sono bastate.

d) *La nomina di Monti a senatore a vita*. Dopo che la Camera respinge l'art. 1 del Rendiconto generale, l'11 ottobre 2011, l'agonia del Governo Berlusconi è ufficialmente dichiarata. Seguono vicende concitate e piuttosto confuse² che nell'arco di un mese portano alla nomina del Governo Monti. Su queste vicende si discuterà a lungo, ma a me preme sottolineare un solo aspetto, che mi pare rappresentativo dello stile comunicativo del Presidente Napolitano. Tutto sembra già deciso, a parte i consueti tentennamenti di Berlusconi: il 9 novembre il Presidente Napolitano emana una nota in cui si conferma che le dimissioni del Governo sono *già decise* (“non esiste alcuna incertezza sulla scelta del Presidente del Consiglio... di rassegnare le dimissioni del Governo”) e diverranno “operative” con l'imminente approvazione della legge di stabilità; tra il 10 e l'11 novembre il Presidente della Repubblica tranquillizza i capi di governo stranieri che la situazione è sotto controllo; il 12 la legge di stabilità è promulgata e il Governo si dimette; il 13, svolte consultazioni lampo, è incaricato Monti (le vicende sono riassunte da Galliani 2012, 126 ss.). Tutto segue un filo logico chiaro, salvo un passaggio: il 9 novembre, con l'evidente intento di anticipare di qualche ora la svolta del Governo e dare più peso alla *road map* tracciata dal suo stesso comunicato, Napolitano nomina a senatore a vita Mario Monti. È evidente che non c'era alcuna necessità di farlo: anzi, non essere parlamentare – come non l'era stato Ciampi al momento della sua nomina – avrebbe forse rafforzato ancora di più il carattere “tecnico” e emergenziale del Governo. Né certo questa manovra mirava a impedire a Monti di candidarsi alle successive elezioni politiche, come invece poi è avvenuto. Si tratta quindi soltanto di un atto retorico, un *annuncio*.

e) *L'election day*. Nel novembre del 2012 il Governo Monti si trova di fronte al problema della forte richiesta del PDL di svolgere in un'unica turno le elezioni politiche anticipate e quelle delle tre Regioni che hanno subito l'interruzione della loro legislatura. La soluzione per cui opta il Presidente Napolitano è sorprendente: simulando il procedimento per lo scioglimento anticipato delle Camere, convoca i loro Presidenti e poi emana un lungo comunicato³ in cui si indica la data del 10 marzo 2013 come “appropriata” per il “contestuale svolgimento delle elezioni nelle tre suddette Regioni”, salvo precisare che non spetta al Presidente della Repubblica decidere la data per quelle elezioni, mentre delle elezioni politiche anticipate non

² Ricostruite nel Dossier “Dalla crisi del IV Governo Berlusconi alla formazione del I Governo Monti”, a cura di N. MACCABIANI, M. FRAU, E. TIRA, in *Rivista AIC* 1/2012.

³ Comunicato del 17 novembre 2012.

era ancora il caso di parlare, mancandone le “condizioni oggettive” e “motivazioni plausibili”. Puro atto di retorica politica, dunque.

Molte sono le “libere esternazioni elevate al rango di ‘moniti’: si pensi a tutte le note, ai comunicati e alle ‘indiscrezioni quirinalizie’” (D’Andrea, qui). C’è poi il capitolo delle formule di “promulgazione dissenziente” o “con motivazione contraria” (Romboli 2011; Gorlani 2012, 303-318) che, se erano già entrate in uso con i Presidenti precedenti (Vipiana 2012, 45-50), divengono con Ciampi e – soprattutto - Napolitano assai frequenti e, cosa ancor più rilevante, oggetto di comunicati pubblici (Pelizzone 2011, 125): si aggiungano i casi di “emanazione concordata” della legge di conversione del decreto-legge e del decreto-legge correttivo “sollecitato” dal Presidente della Repubblica (Vipiana 2012, 42 e 72-75, a cui si rimanda anche per la completa casistica delle formule di emanazione degli atti legislativi). Costituiscono spesso la risposta del Presidente alle sollecitazioni che provengono dai tanti appelli a non promulgare, che visibilmente lo infastidiscono. Il fastidio deriva dal convincimento, molto spesso manifestato anche in pubblico, di non avere poteri formali per impedire al Governo di varare provvedimenti così tanto contrastati e di imporli al Parlamento. Una sorta di frustrazione istituzionale a cui il Presidente reagisce comunicando pubblicamente le motivazioni dei suoi atti, comprese le sue perplessità. Ma è anche un modo per distinguere agli occhi dell’opinione pubblica “la responsabilità del Capo dello Stato da quella del Governo... al fine di sottrarre l’istituzione presidenziale al gioco mediatico della vicendevole delegittimazione fra le parti” (Scaccia 2011, 8).

4. Vecchi vizi, nobili virtù?

Le prassi durano sino a quando sono seguite, e poi cambiano. Le prassi sono modi in cui le istituzioni vengono fatte funzionare – non necessariamente l’unico modo di fatto possibile, certamente mai l’unico modo giuridicamente legittimo. Si può evincere dalle prassi che è mutata la “forma di governo”? Si può ricavarne la conclusione che la “costituzione materiale” è cambiata e con essa è cambiata “di fatto” anche la costituzione formale? Il problema è essenzialmente definitorio: se noi inspessiamo i tratti posti dalla Costituzione al punto di ricavarne una figura completa e alquanto rigida della nostra “forma di governo”, è ovvio che questa poi soffre di ogni atteggiamento o prassi che si ponga fuori del quadro tracciato. Ma non è la Costituzione ha subirne il “colpo”, bensì la nostra immagine di essa: ad essere messo in crisi non è il sistema costituzionale di governo, ma la rigidità delle nostre teorie.

Qui ritorna in scena la topologia. Nella prassi della presidenza Napolitano, si sono compiute lacerazioni, strappi, sovrapposizioni che abbiano interrotto l’

omeomorfismo della forma di governo? A parte gli altri episodi “minori” che possono essere citati – ed alcuni si sono ricordati in queste pagine – la stessa vicenda macroscopica della crisi del Governo Berlusconi e della formazione del Governo Monti non appare segnare uno “sconfinamento al di là dei limiti della necessità, essendo il presidente restato all’interno del ruolo assunto sin dal suo insediamento”, ossia delle tradizionali responsabilità del Capo dello Stato in tempi di emergenza in funzione della salvaguardia del sistema (Bartole 2012, 193).

È di moda criticare la scarsità, l’eccessiva elasticità e la vaghezza delle norme costituzionali sulla forma di governo, e quindi le incertezze della sua definizione (Fusaro e Galliani, qui). A me pare invece che sia un tratto assai apprezzabile dell’opera dei costituenti. Quelli posti dal costituente sono i punti fermi che definiscono lo “spazio topologico” del sistema di governo: il resto è segnato dalla contingenza. La “forma di governo” definisce i limiti entro cui può e deve muoversi la politica, nel rispetto dei quali gli organi costituzionali possono “interpretare” il loro ruolo e le loro relazioni reciproche: le prassi possono svilupparsi nel rispetto della cornice dettata dalla Costituzione, ma anche dei principi che essa esprime. Uno di questi principi non può che essere quello dell’equilibrio dei poteri, equilibrio che non si raggiunge in astratto – come un assetto ideale che si possa individuare a priori, prescindendo dal “contesto” (Ruggeri 1988; Ruggeri 2011b) – né a prescindere dalla realtà complessiva in cui il sistema di governo deve operare.

La crisi finanziaria, il deficit di fiducia che l’opera infausta delle istituzioni politiche ha provocato, la profonda delegittimazione politica di esse, la frantumazione della coalizione di maggioranza, e altre ancora sono le vicende che segnano il “contesto”. Non occorre abbracciare con entusiasmo la tesi di Esposito che erige il Presidente a reggitore dello Stato in tempo di crisi, come se questo fosse il *vero* tratto distintivo della figura del Capo dello Stato nel nostro ordinamento, per apprezzare il ruolo che Napolitano ha esercitato negli ultimi due anni del suo mandato, quando il Presidente ha assunto “le vesti del tutore della maggioranza e dell’esecutivo in carica” (Gorlani 2012, 273), prima, e del “traghettatore” verso il Governo tecnico, poi. Cosa avrebbe detto l’opinione pubblica (e la dottrina) di un Presidente che si fosse mantenuto estraneo alla crisi che ha stravolto lo Stato e la società, senza spendere una parola o accontentandosi delle sole parole?

Bisogna riconoscere che il mare in cui la presidenza Napolitano ha navigato era davvero tempestoso. Difficile operare *moral suasion* con personaggi politici il cui livello di moralità politica (e non solo) è oltremodo basso; difficile interloquire con un Parlamento straordinariamente squalificato, che consente al Governo di abusare sistematicamente del procedimento legislativo (Manetti 2012, 20); difficile mantenere l’equilibrio dei poteri in un periodo in cui le provocazioni lanciate dal capo dell’esecutivo nei confronti dei magistrati iniziano ad essere sistematicamente accolte e replicate, innescando una tensione insopportabile tra mondo politico e apparati giudiziari (si vedano i numerosi interventi di Napolitano su uno e l’altro

versante, in Gorlani 2012, 286-295); difficile persino mantenere riservata la “collaborazione di ogni giorno” con il Governo di cui parlava Einaudi: difficile soprattutto non avendo strumenti diversi da quelli che la Costituzione assegna al Presidente della Repubblica.

Strumenti che però ci sono, ma non sono stati usati con assiduità dal Presidente.

Un solo rinvio, per di più di una legge “non di primario livello” (Galliani 2011, 613 ss.; Gorlani 2012, 303). Il Presidente non ha dato seguito ai numerosi appelli che gli sono stati rivolti, dichiarando di non poter intervenire né nelle scelte politiche del Governo né nella conduzione dei lavori parlamentari (Bin 2008), così però lasciando che il ricorso alla decretazione d’urgenza ed alla “indecorosa e spudorata frode alla Costituzione” (Rescigno 1998, 75) del maxiemendamento assistito dalla questione di fiducia distruggano il senso stesso del procedimento legislativo prescritto dalla Costituzione. Come è stato notato (Manetti 2012, 36), è proprio il venir meno dell’autogaranzia delle forze politiche rispetto alle regole del giuoco che dovrebbe intensificare il ricorso al rinvio delle leggi al Parlamento. L’obiezione sollevata dal Presidente Napolitano, per il quale il rinvio della legge sarebbe uno strumento debole non potendo impedire al Parlamento di riapprovare nuovamente il testo, svaluta infatti il fondamentale significato del rinvio come *obbligo* per le Camere di allargare la discussione della legge (Luciani 2009, 414), che viene sistematicamente impedita da quello che risulta essere un vero e proprio ostruzionismo della maggioranza.

La prassi ha invece preferito la via della trattativa con il Governo, specie sui decreti legge: questi – ha dichiarato Berlusconi (Bin 2008) - “non escono dal Consiglio dei ministri se non hanno prima il vaglio del Presidente della Repubblica e il diretto interessato si reca al Quirinale per discutere con gli organismi del Colle e per ottenere l’ok del Capo dello Stato”⁴. Il “diretto interessato” e gli “organismi” del Quirinale preparano il terreno all’emanazione, dunque, e certo questa prassi si traduce in uno stemperamento di quella dualità di ruoli che è condizione di controllo e di legalità, ma anche in una minaccia per l’irresponsabilità del Capo dello Stato, che alla formazione di quell’atto ha preso parte. Le recenti vicende del decreto-legge per l’Ilva, profondamente mutato – in peggio (Bin 2012) – nella fase intercorrente tra adozione in Consiglio di ministri e emanazione, rappresentano bene il problema.

Nessun messaggio formale è stato inviato al Parlamento, neppure sulla vicenda delle riforma delle legge elettorale, così cara al Presidente. Quello sarebbe stato pur sempre un atto: ma in un contesto politico che vive di annunci e pubblicità, anche il Presidente si è rassegnato ad usare strumenti comunicativi diversi dagli atti formali. Questo è perfettamente comprensibile quando si tratti di “comunicare” “quella cornice di riferimento, quella delimitazione di orizzonti politici, quei principi

⁴ *Il Sole – 24 ore*, 10 ottobre 2008

direttivi che hanno un fondamento costituzionale, ma che non hanno più una sede politica di elaborazione” (Dogliani 2012, 58), ma non quando si tratti di “far valere il rispetto di regole costituzionali intese come regole del gioco”.

Non può sfuggire che l’assunzione di questo ruolo di *moral suasion*, di espressione dell’unità nazionale, di “pedagogia costituzionale” (Gorlani 2012, 351), nonché la preoccupazione di non innescare conflitti sanguinosi con la maggioranza politica e il Governo, non possono comportare la rinuncia a esercitare con i mezzi messi a disposizione dalla Costituzione la funzione di controllo sull’attività dell’esecutivo e del Parlamento, in nome del rispetto delle regole costituzionali (cfr. in questo senso D’Andrea 2011, 679 e, con particolare riferimento alla “collaborazione” nel procedimento legislativo, Pellizzone 2011, 218 ss.). Preferire di esercitare l’*auctoritas*, piuttosto che la *potestas* (Galliani 2011, *Introduzione*; Galliani 2012, 2), può significare – soprattutto nella situazione istituzionale che si è venuta a creare in Italia negli ultimi decenni – far venir meno i presidi che la Costituzione ha progettato a sua stessa difesa. Il che appare ancor più sorprendente dato che Napolitano si è sempre dimostrato attento alla difesa dei poteri e del ruolo della Presidenza della Repubblica (Galliani, 2012, 141 ss.), come dimostra in particolare la motivazione ufficiale del conflitto di attribuzioni contro la Procura della Repubblica di Palermo.

5. Sulla forma di governo, brevissimamente...

Le prassi lasciano “un segno profondo” nel tessuto politico-istituzionale (Ruggeri 2011, 34), ma possono produrre una “trasformazione permanente della forma di governo (Gorlani 2012, 370 s.)?”

Le prassi non costituiscono precedente vincolante; le prassi non fissano norme di comportamento. Le prassi sono tracce di sentiero che talvolta, se praticate troppo spesso o oltre lo stretto necessario, possono condurre al di là della sfera dei comportamenti legittimi. Ma le prassi non modificano i confini della legalità: anche prassi di lungo corso restano soggette a valutazione negativa in termini di legalità (Luciani 2010, 566). I vecchi vizi non diventano mai nobili virtù.

E se le prassi non piacciono, servono nuove norme? Questa sembra essere la tesi di Carlo Fusaro, espressa in questo dibattito, che non mi convince del tutto. Le prassi, buone o cattive che siano, sono conseguenti al modo di essere *di fatto* dei protagonisti politico-istituzionali, i quali si comportano così non a causa delle regole, ma per la forza stessa dei fatti politici. Sono sempre più convinto che le regole costituzionali possano modificare ben poco i fatti politici e che le riforme costituzionali non ci daranno mai un governo migliore. Per questo servono persone migliori, eletti o elettori che esse siano.

6. ...e brevissimamente sulla sent. 1/2013

La sovrabbondante sentenza con cui la Corte costituzionale ha deciso il conflitto tra Napolitano e la Procura di Palermo meriterebbe una ben più articolata analisi, non fosse che per le ricche (e forse non indispensabili) premesse metodologiche sull'interpretazione della Costituzione e per le considerazioni sul ruolo del Presidente della Repubblica. Ne esce un'immagine di esso tutta proiettata allo svolgimento, non tanto delle attribuzioni formali indicate nella Costituzione, ma del compito di "indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni"; di "tessere costantemente una rete di raccordi allo scopo di armonizzare eventuali posizioni in conflitto ed asprezze polemiche, indicare ai vari titolari di organi costituzionali i principi in base ai quali possono e devono essere ricercate soluzioni il più possibile condivise dei diversi problemi che via via si pongono"; di svolgere "attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici", "attività di raccordo e di influenza [che] possono e devono essere valutate e giudicate, positivamente o negativamente, in base ai loro risultati, non già in modo frammentario ed episodico, a seguito di estrapolazioni parziali ed indebite". Ecco come la Corte delinea quell'immagine del Capo dello "Stato di pubblicità" a cui Giorgio Napolitano ha dovuto adeguarsi.

Argondizzo, D. (2009), *Razionalizzare il parlamentarismo*, in *Forum Quad. Cost.*

Bartole, S. (2012), *La Costituzione è di tutti*, Bologna

Bin, R. (2006a), *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, in *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, a cura di S. Rogari, Firenze, 35 ss. (già pubblicata in *Forum Quad. cost.*)

Bin, R. (2006b), *La forma di governo dello "Stato di pubblicità"*, in *Quad. cost.*, 95 ss.

Bin, R. (2008), *Sui poteri del Presidente della Repubblica nei confronti del Governo e della "sua" maggioranza*, in *Forum Quad. cost.*

Chessa, O. (2010), *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli

Chinni, D. (2010), *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giur.cost.*, 1921 ss.

D'Andrea, A. (2011), *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano

Dogliani, M. (2012), *Procedimenti, controlli e conflitti nell'attività di governo*, in *Decisioni conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Annuario AIC 2010, Napoli, 45 ss.

Fusaro, C. (2003), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna

Galliani, D. (2011), *Il Capo dello Stato e le leggi*, Milano

Galliani, D. (2012), *I sette anni di Napolitano. Evoluzione politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica*, Milano

Gorlani, M. (2012), *Libertà di esternazione e sovraesposizione istituzionale del Capo dello Stato*, Milano

Luciani, M. (2009), *L'emanazione presidenziale dei decreti-legge (spunti a partire dal caso E.)*, in *Pol. Dir.*, 409

Luciani, M. (2010), *Governo (forme di)*, in *Encicl. Dir.*, Ann. III, Milano

Manetti, M. (2012), *Procedimenti, controlli, conflitti e atti legislativi*, in *Decisioni conflitti controlli cit.*, 3 ss.

Mangia, A. (2013), *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Dir. soc.* (in corso di stampa)

Pellizzone, I. (2011), *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano

Rescigno, G.U. (1978), *Art. 87 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 134 ss.

Rescigno, G.U. (1998), *L'atto normativo*, Bologna

Rescigno, G.U. (2010), *Il Presidente della Repubblica, Capo dello Stato*, in *Pol.dir.* 699 ss.

Romboli, R. (2011), *Il rinvio delle leggi*, in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica* a cura di A. Ruggeri, Torino, 39 ss.

Ruggeri, A. (1988), *Le attività «conseguenziali» nei rapporti fra la Corte costituzionale e il legislatore*, Milano, 55 ss.

Ruggeri, A. (2011a), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica: notazioni introduttive*, in *Evoluzione cit.*, 3 s.

Ruggeri, A. (2011b), *Crisi di governo, scioglimento delle Camere e teoria della Costituzione*, in *Evoluzione cit.*, 465 ss.

Scaccia, G. (2011), *La funzione presidenziale di controllo sulle leggi e sugli atti equiparati*, in *Rivista AIC*

Vipiana, P. (2012), *L'emanazione presidenziale degli atti governativi con forza di legge*, Padova

ABSTRACT

Lo "spazio topologico" (*topological space*) della forma di governo parlamentare è definito dalla struttura triangolare delle relazioni che intercorrono tra Presidente della Repubblica, Governo e Parlamento. Questo spazio è deformabile senza che si producano interruzioni nella sua continuità, lacerazioni o strappi (*can be deformed without cutting and cluing*), pur modificandosi di continuo i rapporti reciproci tra i tre organi a causa delle diverse contingenze politiche. La presidenza Napolitano, che si è svolta in condizioni di eccezionale difficoltà, non sembra aver interrotto lo spazio della forma di governo, pur avendo sviluppato prassi alquanto originali. Pur apprezzando i risultati importanti assai positivi per il paese che Napolitano ha così ottenuto, l'A. mette criticamente in luce alcune modalità comunicative impiegate, che – privilegiando le *parole* rispetto agli *atti* formali - sembrano adattare la sua presidenza a quella che sembra sempre più una "Repubblica della pubblicità e degli annunci".

