

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 09/04/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34900-i-saggi-e-la-costituzione>

Autore: Palma Giuseppe

I Saggi e la Costituzione

**EVENTUALI PROBLEMI DI CONFORMITA' COSTITUZIONALE
LEGATI ALLA DECISIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
GIORGIO NAPOLITANO, DATATA 30 MARZO 2013 E ADOTTATA A SEGUITO DI
CONSULTAZIONI DEI GRUPPI PARLAMENTARI
PER LA FORMAZIONE DEL NUOVO GOVERNO,
DI COSTITUIRE E RIVOLGERSI A DUE GRUPPI RISTRETTI DI PERSONALITA' DA LUI
NOMINATE (GIORNALISTICAMENTE DENOMINATI "SAGGI"),
CON LO SCOPO DI TROVARE UNA CONDIVISIONE PROGRAMMATICA
TRA LE DIVERSE FORZE POLITICHE
SU ESSENZIALI TEMI DI CARATTERE ISTITUZIONALE
E DI CARATTERE ECONOMICO-SOCIALE ED EUROPEO.**

Articolo a cura dell'Avv. Giuseppe Palma del Foro di Brindisi

Sabato 30 marzo 2013, a seguito di un "secondo giro" di brevi consultazioni dei gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, considerata <<la persistenza di posizioni nettamente diverse rispetto alle possibili soluzioni da dare al problema della formazione del nuovo governo [...]>>, ha dichiarato, tra le altre cose, che: <<[...] Mi accingo a chiedere a due gruppi ristretti di personalità tra loro diverse per collocazione e per competenze di formulare – su essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo – precise proposte programmatiche che possano divenire in varie forme oggetto di condivisione da parte delle forze politiche [...]>>, auspicando che tale eventuale condivisione possa rendere meno difficoltosa la formazione di un nuovo Governo, benché le sue possibilità in tal senso siano assai limitate (vista l'imminente scadenza del suo mandato), ma che comunque tutto ciò può costituire materiale utile anche per i compiti che spetteranno al nuovo Presidente della Repubblica. E ancor prima aveva precisato che <<non può sfuggire agli italiani e all'opinione internazionale che un elemento di concreta certezza nell'attuale situazione del nostro Paese è rappresentato dalla operatività del governo tuttora in carica, benché dimissionario e peraltro non sfiduciato dal Parlamento [...]>>.

Al fine di comprendere quello che è realmente accaduto, è bene tuttavia fare un piccolo passo indietro: a seguito delle elezioni politiche del 24 e 25 febbraio 2013, usciva dalla urne un nuovo Parlamento senza che nessuna forza politica avesse – in termini di seggi - una maggioranza assoluta all'interno di Palazzo Madama (Senato della Repubblica). Se alla Camera dei deputati la coalizione di centro sinistra guidata dall'On.Le Pierluigi Bersani otteneva un premio di maggioranza pari a 340 seggi per effetto dell'applicazione della Legge elettorale Calderoli (vedesi il mio articolo pubblicato su questa rivista il 29 gennaio 2013), al Senato la situazione partorita dalle urne è stata di netta frammentazione, esattamente come avevo previsto con il mio articolo del 29 gennaio. A Palazzo Madama, infatti, la coalizione di centro sinistra può contare su 123 seggi, mentre quella di centro destra guidata dal Sen. Silvio Berlusconi su 117 seggi; quella guidata dal Sen. Mario Monti su 19 seggi e il partito guidato da Beppe Grillo su 54 seggi; poi vi sono un paio di seggi spettanti ai senatori che rappresentano le autonomie e, ovviamente, i senatori a vita. Stando così la situazione, nessuna coalizione (o partito) ha la maggioranza numerica per poter ottenere un voto di fiducia (al Senato la soglia è, ad oggi, di 160 voti), tant'è che neppure un eventuale accordo tra la coalizione di centro sinistra e quella centrista guidata dal Sen. Monti – eventualmente avallata anche dai senatori a vita - produrrebbe una maggioranza numerica necessaria e sufficiente per ottenere un voto di fiducia ($123+19+4=146$), quindi si rende indispensabile – al fine di dar vita ad un nuovo Governo - una convergenza tra gruppi parlamentari di diversa collocazione ed estrazione politica.

Il Presidente della Repubblica, come prassi costituzionale ormai consolidata, avviava le consultazioni dei gruppi parlamentari costituitisi nella XVII Legislatura e, a seguito di queste, conferiva un incarico di tipo “esplorativo” (allo scopo di cercare un sostegno parlamentare certo) al leader della coalizione che ha vinto – seppur con uno scarto di appena dello 0,37% – le elezioni politiche, vale a dire all'On.Le Pierluigi Bersani (segretario del Partito Democratico), il quale, dopo aver tentato di “agglomerare” una maggioranza parlamentare attorno ad un disegno programmatico eventualmente espresso da un Governo da lui presieduto, nella giornata di giovedì 28 marzo si recava dal Capo dello Stato per riferirgli di non aver trovato – nei gruppi parlamentari sedenti in Senato - la maggioranza numerica sufficiente per potersi presentare in Parlamento con un suo eventuale Governo e chiedere, oltre che ottenere, la fiducia parlamentare.

Di fronte a questa situazione, il Capo dello Stato ha deciso di dare il via – nel tempo ristrettissimo della giornata di venerdì 29 marzo – a nuove consultazioni con i gruppi parlamentari, alla ricerca, come previsto dalla ormai consolidata prassi costituzionale, di una convergenza tra le forze parlamentari attorno ad una personalità in grado di raccogliere attorno a sé una sufficiente maggioranza parlamentare al fine di affidargli l'incarico di formare il nuovo Governo della Repubblica. Nella giornata di sabato 30 marzo, con sorpresa di tutti, il Presidente Napolitano non ha conferito l'incarico a nessuno, ma ha dichiarato di volersi rivolgere a due gruppi ristretti di persone – uno in campo politico ed istituzionale e l'altro in capo economico, sociale ed europeo – con il compito di cercare una condivisione programmatica tra le varie forze politiche al fine di dare alcune risposte urgenti al Paese in tema istituzionale da un lato e in materia economico-sociale ed europeo dall'altro, precisando altresì che l'attuale Governo in carica (presieduto dal Sen. Mario Monti) è ancora operativo benché dimissionario e non sfiduciato dal Parlamento.

Ferme restando l'assoluta buona fede e l'indiscutibile buona volontà del Capo dello Stato a voler risolvere l'*empasse* creatasi a causa della netta frammentazione politica, vi sono tuttavia da puntualizzare taluni aspetti di natura giuridico-costituzionale che gettano qualche ombra sulla decisione del Presidente della Repubblica:

- 1) Si precisa, innanzi tutto, che dal 1948 ad oggi è la prima volta che un Presidente della Repubblica, a seguito di consultazioni che seguono le elezioni politiche, prende la decisione di non affidare a nessuno l'incarico di formare il nuovo Governo, ma si rimette al lavoro di due gruppi ristretti (giornalisticamente denominati "saggi") che dovranno relazionare al suo cospetto su eventuali convergenze parlamentari in merito a temi solo sommariamente predefiniti. Ciò costituisce un precedente che – a mio modesto parere - sarebbe stato meglio non avere: la decisione del Capo dello Stato, infatti, non risolve il problema dell'assenza di un Governo che eserciti le proprie funzioni nella pienezza dei poteri; esigenza alla quale – in un periodo così difficile – era invece necessario dare una risposta concreta;
- 2) La decisione di non procedere alla nomina di un Presidente del Consiglio (in qualsiasi forma tale nomina fosse avvenuta, vale a dire con incarico pieno o di tipo esplorativo), fa sorgere ragionevoli dubbi di legittimità costituzionale, infatti l'art. 92 co. II della Costituzione recita molto chiaramente: <<Il Presidente della Repubblica

nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i Ministri>>. Essendovi l'enorme difficoltà – per via dei veti incrociati espressi dai gruppi parlamentari durante le consultazioni – di procedere alla nomina di un nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri, il Capo dello Stato ha giustamente dichiarato che il Paese non è privo di un Governo essendo ancora tutt'oggi in carica il Governo presieduto dal Sen. Mario Monti, benché dimissionario. Ma è proprio a questo punto della sua frase che il Presidente della Repubblica – a mio modo di vedere – commette un errore di tipo giuridico-costituzionale, cioè quando parla dell'operatività del Governo in carica (che <<sta per adottare provvedimenti urgenti per l'economia>>) e del fatto che lo stesso non è mai stato sfiduciato dal Parlamento. Si tratta di una finezza letterale che il Capo dello Stato ha usato per affermare la “non assenza” del potere esecutivo, ma dal punto di vista giuridico le cose stanno diversamente. Premetto innanzi tutto, al fine di far comprendere al lettore di che cosa stiamo parlando, che un voto di sfiducia espresso anche da una sola delle due Camere nei confronti di un esecutivo produce l'effetto giuridico delle dimissioni da parte del Presidente del Consiglio ed automaticamente dell'intero Governo, che tuttavia resta in carica per il disbrigo degli affari correnti fino alla formazione di un nuovo esecutivo. Il fatto che il Governo Monti non sia mai stato oggetto di un voto di sfiducia parlamentare non ha alcun tipo di rilevanza da un punto di vista giuridico in quanto, a seguito della dichiarata mancanza di sostegno alla politica del Governo annunciata lo scorso dicembre da parte dell'On.Le Angelino Alfano (segretario del Popolo della Libertà, all'epoca partito di maggioranza relativa), il Presidente del Consiglio Mario Monti si recò dal Capo dello Stato per rassegnare le proprie dimissioni, e il Capo dello Stato le accettò chiedendogli di restare in carica per il disbrigo degli affari correnti: in tal modo ebbero a spiegarsi i medesimi effetti giuridici prodotti da un voto di sfiducia parlamentare (le dimissioni del Governo), tant'è che Napolitano sciolse le Camere con qualche mese di anticipo sulla scadenza naturale della Legislatura, indicando nuove elezioni. Ciò premesso, appaiono quanto meno discutibili sia la frase circa l'operatività del Governo Monti senza alcuna precisazione che trattasi di un'operatività limitata all'ordinaria amministrazione e quindi agli affari correnti, sia, soprattutto, la frase che il Governo in carica non è mai stato sfiduciato dal Parlamento: come ho già scritto pocanzi, la sfiducia parlamentare produce l'effetto giuridico di obbligare il Presidente del Consiglio (ed automaticamente il Governo da lui presieduto) a rassegnare le proprie dimissioni nelle mani del Capo dello Stato, effetto ugualmente

raggiuntosi con le dimissioni “spontanee” rassegnate dal Prof. Mario Monti lo scorso dicembre a seguito del venir meno – seppur senza passare da un voto di sfiducia - del sostegno politico dell’allora partito di maggioranza relativa; dimissioni che, tra l’altro, produssero l’effetto di rendere l’esecutivo capace di sbrigare i soli affari correnti, tant’è che Giorgio Napolitano procedette allo scioglimento anticipato delle Camere con conseguenti nuove elezioni. A seguito di quanto sopra premesso, le dichiarazioni del Presidente della Repubblica rese in tal senso il 30 marzo 2013 collidono con quanto appena argomentato. Tuttavia, ed è bene sottolinearlo, non v’è alcuna norma costituzionale che vieti - o escluda dal novero delle possibilità - la persistenza della durata in carica di un governo dimissionario che si occupi del disbrigo dei soli affari correnti;

3) E’ pur vero, ed è bene sottolinearlo, che il Presidente Napolitano si trova nell’impossibilità di sciogliere le Camere e indire nuove elezioni (a seguito dell’insediamento della XVII Legislatura è infatti tornato operativo il cosiddetto “semestre bianco” previsto dall’art. 88 co. II della Costituzione), quindi è pienamente apprezzabile il suo gesto di buona volontà – considerati gli insormontabili veti incrociati espressi dai gruppi parlamentari durante le consultazioni - di voler innanzi tutto cercare di dare alcune risposte immediate al Paese su temi di assoluta importanza ed urgenza, e quindi non tirarsi indietro – nonostante manchino poche settimane al termine del suo settennato - nel percorrere tutte le strade possibili per rendere meno astiosa la formazione di un nuovo Governo anche da parte del nuovo Presidente della Repubblica, ma è altrettanto vero - e su questo punto è opportuno parlarsi chiaramente - che la nostra Costituzione non prevede al posto del conferimento dell’incarico ex art. 92 co. II Cost., né nomine di gruppi oligarchici, né *prorogatio* atipiche di governi dimissionari, né soluzioni differenti delle uniche due consentite: o la nomina di un Presidente del Consiglio che si presenti alla Camere per chiedere la fiducia al Governo da lui presieduto, ovvero lo scioglimento anticipato delle Camere e nuove elezioni. Per effetto di tale ragionamento, appare quindi discutibile – benché non censurabile – la decisione adottata dal Presidente della Repubblica di rivolgersi a due gruppi ristretti (i cosiddetti dieci “saggi”) al fine di individuare una soluzione condivisa dalle forze politiche su determinati argomenti programmatici di particolare urgenza, con lo scopo di risolvere l’*empasse* e dar vita ad una convergenza tra i gruppi parlamentari su esigenze di cui il Paese ha maggior bisogno di ricevere risposte concrete. Tuttavia, ed è questo il nocciolo

di natura costituzionale dell'intera questione, la formazione dei due gruppi ristretti è in realtà una nomina di tipo informale, tant'è che essi svolgeranno un lavoro di mera natura "ricognitiva" (senza alcuna sovrapposizione – e tanto meno sostituzione - agli organi tipici previsti dalla Costituzione) e risponderanno esclusivamente al Capo dello Stato, il quale, nello svolgimento delle proprie funzioni di Presidente della Repubblica, può liberamente avvalersi della collaborazione o dei consigli di chiunque ritenga opportuno, quindi anche di gruppi ristretti di personalità da lui autonomamente nominati, esattamente come in questo caso. Ed è proprio questa, a mio modo di vedere, l'esatta chiave di lettura di tutta questa vicenda: il Capo dello Stato, ormai in scadenza di mandato e in pieno semestre bianco, valutata l'enorme difficoltà di investire una qualsiasi personalità dell'incarico di formare un nuovo Governo, ha deciso di prendere tempo e lo ha fatto nominando un proprio "*consilium principis*" (rappresentato dai cosiddetti gruppi ristretti di "saggi" quali organi del tutto informali) che tenti di relazionargli sulle possibili condivisioni programmatiche tra i gruppi parlamentari su temi di assoluta importanza ed urgenza... e se ciò avverrà – come auspicato dal Capo dello Stato -, sarà anche più facile dar vita alla formazione di un nuovo Governo (sia che spetti a lui sia che rientri nelle prerogative del nuovo Presidente della Repubblica), se invece tutto ciò non darà i frutti sperati (come probabilmente accadrà), tra qualche settimana ci sarà un nuovo Presidente della Repubblica che avrà sicuramente più spazio per poter agire, tant'è che potrà anche decidere di sciogliere le Camere e indire nuove elezioni; quindi per l'eventuale formazione di un nuovo Governo dovremo molto probabilmente attendere l'elezione e l'insediamento del nuovo Presidente della Repubblica. Nonostante le buone intenzioni del Capo dello Stato, ritengo tuttavia un danno per il Paese restare senza Governo o con un Governo dimissionario riesumato e, per di più, capace di sbrigare i soli affari correnti;

4) Inoltre, come ha avanzato più di qualcuno, il Presidente Napolitano avrebbe potuto dar vita ad un cosiddetto "Governo del Presidente", vale a dire nominare quale Presidente del Consiglio una personalità istituzionale - ovvero una figura di sua fiducia oppure di alta caratura - attorno alla quale far convergere un consenso parlamentare numericamente sufficiente al fine di consentire la nascita di un nuovo Governo, ma, anche in questo caso, vi sarebbero state problematiche di non poco conto: un eventuale "Governo del Presidente", tra circa quindici giorni, sarebbe diventato un "Governo dell'ex Presidente", quindi "garantito" di fronte al Parlamento dall'investitura di un

Presidente della Repubblica non più in carica e, per di più, un siffatto esecutivo sarebbe formalmente estraneo ad eventuali caratteristiche legittimamente pretese e gradite dal nuovo Capo dello Stato. Una soluzione quindi, anche questa del “Governo del Presidente”, che Giorgio Napolitano ha probabilmente ritenuto - in pratica – di non poter attuare;

5) E' inoltre importante sottolineare che il Presidente Napolitano si è trovato – e si trova - di fronte ad un'altra problematica di non trascurabile entità: per poter dar vita ad un Governo che rispecchi i danni causati dalla Legge elettorale Calderoli, non si può in alcun modo prescindere dalle volontà espresse dalla coalizione di centro sinistra guidata dall'On.Le Pierluigi Bersani, la quale, seppur per una manciata di voti, detiene la maggioranza relativa al Senato e – soprattutto - una maggioranza assoluta alla Camera per via dell'applicazione, appunto, del vigente sistema elettorale (cosiddetto *Porcellum*) che ha reso possibile - alla Camera - l'attribuzione del 55% dei seggi alla coalizione di centro sinistra, la quale ha vinto le elezioni con appena il 29,55% dei voti e che ha distanziato la coalizione di centro destra guidata dal Sen. Silvio Berlusconi di appena lo 0,37% dei voti... solo la *Legge Acerbo* avrebbe potuto fare di peggio! Tutto ciò deve inevitabilmente condurre la politica ad una riflessione sulla necessità di riformare al più presto – e in modo tale da non ripetere più “pasticci” - la legge elettorale.

Tutto ciò premesso, benché la strada seguita dal Presidente Napolitano lasci qualche lieve dubbio di natura giuridico-costituzionale, io personalmente mi sento di poter affermare che la decisione adottata dal Presidente della Repubblica il 30 marzo 2013 non leda in alcun modo la Costituzione, ma tuttavia si pone - e su questo punto penso che tutti siano d'accordo - su di un confine costituzionale oltre il quale non è più possibile spingersi. Il Paese ha bisogno – ora più che mai - di un Governo politico nella pienezza delle sue prerogative che eserciti appieno il potere esecutivo adottando le misure necessarie per il bene dell'Italia. Non abbiamo bisogno – soprattutto in questo momento così difficile per il Paese - di “saggi”, di “tecnici” o di eventuali proroghe a governi dimissionari... l'Italia deve avere al più presto un Governo politico in grado di risollevare la Nazione dalla drammatica crisi sociale, economica e di valori in cui si trova! E, perché ciò avvenga, c'è bisogno – oltre che di una indispensabile e responsabile convergenza tra le forze politiche che siedono in Parlamento - di un Presidente della Repubblica che sappia assumersi la responsabilità (nonostante la

cronica frammentazione parlamentare) di conferire l'incarico ad una personalità in grado di raccogliere attorno a sé un consenso parlamentare necessario e sufficiente affinché il Governo da lui presieduto ottenga la fiducia da entrambi i rami del Parlamento, esattamente come previsto a chiare lettere dalla nostra Costituzione. E se tale percorso non dovesse produrre gli effetti sperati - ed è un dolore dirlo viste le tragiche condizioni in cui versa in questo momento il nostro amato Paese -, la Costituzione vigente non ammette altra strada se non quella dello scioglimento anticipato delle Camere con conseguenti nuove elezioni. Ma in tal caso, come ho già detto, bisognerà attendere l'elezione e l'insediamento del nuovo Presidente della Repubblica.

Avv. Giuseppe Palma