



IL CDS NELLA CONGIUNTURA POSTELETTORALE

di Carlo Chimenti*

Conviene, per chiarezza espositiva, premettere all'esame del nostro argomento qualche rapido accenno alla situazione che ha portato alle elezioni anticipate del febbraio scorso. Cominciando col ricordare l'iniziativa, legittima ma *extra ordinem*, del CDS che, nel novembre del 2011, ebbe a sfociare nelle dimissioni del Governo Berlusconi (nato all'inizio della XVI legislatura, nel 2008) e nella formazione del Governo Monti sostenuto - come lo stesso Presidente del Consiglio rilevò in più occasioni - da una "strana" maggioranza. "Strana" soprattutto perché composta dai due principali partiti nazionali che fin dall'inizio della legislatura erano stati irriducibilmente antagonisti: l'uno (il PDL) al Governo e l'altro (il PD) all'opposizione. Ebbene, come certo ricorderete, il Governo Monti cadde a fine dicembre scorso per l'inopinato ritiro della fiducia annunciatogli in Parlamento dal PDL. Con questo abbandono si esauriva, quindi, dopo poco più di un anno dal suo inizio - e poco prima della fine naturale della legislatura - l'esperimento di un Governo che, composto da "tecnici" e non da esponenti di partito, può essere considerato come la versione all'italiana delle cosiddette "grandi coalizioni", non di rado praticate all'estero. Versione peculiare nel senso che partiti *naturaliter* antagonisti convenivano bensì di collaborare in nome dell'unità nazionale necessaria a fronteggiare una situazione economica di emergenza; e tuttavia non davano vita ad un Governo politico comune, nel quale cioè i partiti si fondono, bensì ad un Governo "tecnico"; verso il quale i partiti, senza fondersi, si impegnavano a sostenerne l'attività attraverso una sorta di "convergenze parallele" (come potremmo dire per ricalcare un ossimoro coniato tanti anni fa da A. Moro). Si esauriva, dunque, quell'esperienza e, con le elezioni anticipate di febbraio, veniva data la parola agli elettori affinché decidessero loro il futuro politico del paese.

A questo punto è il caso di mettere in rilievo, entrando in pieno nel merito del nostro argomento, una seconda iniziativa del Presidente Napolitano, sicuramente legittima (poiché nulla gli impediva di prenderla), ma oggettivamente opinabile. Mi riferisco all'accettazione immediata delle dimissioni di Monti, invece di rinviarlo alle Camere per fargli spiegare, in un pubblico dibattito, le ragioni delle dimissioni stesse (al di là del formale ritiro della fiducia da parte del PDL); rinvio che avrebbe permesso ai cittadini di formarsi un'opinione riguardo alle responsabilità di partiti e persone nella vicenda in discorso. E qui conviene rammentare come, a cavallo degli anni settanta e ottanta, l'allora PR Sandro Pertini, in nome della "centralità" del Parlamento nelle nostre istituzioni, ebbe ad avviare la prassi della "parlamentarizzazione" delle crisi di Governo, pretendendo cioè che l'esecutivo -

* Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi "Roma Tre".

prima di presentarsi dimissionario al CDS - si recasse in Parlamento per illustrarvi le ragioni delle sue decisioni, e dare modo ai rappresentanti della nazione di pronunciarsi in proposito. Questa prassi, in verità, non venne puntualmente osservata dai successori di Pertini, per motivi di opportunità politica. Ma direi che se c'era un caso in cui sarebbe stato giusto rinverdire tale prassi, questo erano proprio le dimissioni del Governo Monti, sia per la loro estemporaneità, sia perché dopo di esse i cittadini sarebbero stati presumibilmente richiamati ben presto ai seggi elettorali. Ed in effetti elezioni furono, subito, addirittura a febbraio contro ogni consuetudine "stagionale", con scioglimento delle Camere disposto dal CDS proprio alle soglie del cosiddetto semestre bianco. Ma, come è noto, il voto - complice anche una legge elettorale escogitata apposta dal centrodestra nel 2005 per impedire la allora pronosticata vittoria del centrosinistra - ha portato ad un risultato assai sorprendente. Un risultato che, nell'aggravare il nostro già difficile quadro partitico, ha ingarbugliato altresì la formazione del Governo postelettorale, mettendo a dura prova il compito di colui che, per Costituzione, è chiamato a rimettere in moto i meccanismi istituzionali quando si inceppano, ossia il CDS. Il quale per di più stava arrivando in prossimità della scadenza del suo settennato (aprile 2013): cosa che, nel sottrargli (ai sensi dell'art. 88 Cost.) la disponibilità del principale potere inteso al superamento dei conflitti politici - ossia lo scioglimento anticipato delle Camere - riduceva il peso delle sue raccomandazioni. Cosicché, ad elezioni avvenute, ed una volta espletate le consultazioni di prammatica, il CDS si è attenuto alla regola generale di conferire l'incarico di formare il Governo alla personalità che dalle consultazioni gli appariva più idonea ad ottenere la fiducia delle Camere.

Stavolta però il CDS si è trovato di fronte - come ho detto - ad un quadro partitico inusitato: tre formazioni politiche maggiori - le coalizioni rispettivamente impiegate sul PD e sul PDL, di consistenza numerica quasi uguale, nonché il Movimento 5 stelle altrettanto numeroso - più una coalizione minore, centrista, guidata dal Presidente del Consiglio Monti. Quadro partitico in cui - per effetto del diverso premio di maggioranza previsto dalla legge elettorale - la coalizione del PD registrava la maggioranza assoluta (ed anche di più) alla Camera, ma solo la maggioranza relativa al Senato; il che non le consentiva di formare un Governo, se non scendendo a patti con altre formazioni. E siccome il Movimento 5 stelle non intendeva allearsi con nessuno (pretendendo semmai di essere lui a formare un suo Governo, al quale altre forze avrebbero potuto dare appoggio), mentre i centristi del Presidente Monti erano insufficienti a realizzare una maggioranza sia col PD, sia col PDL (e comunque non volevano fungere da stampella né per l'uno né per l'altro), ecco allora che per il PD l'alleanza col PDL si profilava come la via maestra per dare vita ad un Governo in grado di "passare" in Parlamento. Del che il PDL è subito apparso talmente consapevole da dettare (*Corsera* 22/3) - quasi che avesse vinto e non perso le elezioni - i punti essenziali di un programma governativo comune col (quasi) vincitore PD: incentrato su interventi immediati in economia, ma soprattutto sulla garanzia che il programma non avrebbe contenuto provvedimenti "punitivi" nei confronti delle aziende e della persona di Berlusconi, nonché su una trattativa che portasse alla Presidenza della Repubblica e del CSM un personaggio condiscendente verso le preoccupazioni giudiziarie del Cavaliere.

Conviene altresì ricordare brevemente che, nel corso del settennato, il Presidente Napolitano aveva ispirato la sua azione, non senza il supporto di parecchi osservatori e di non pochi costituzionalisti, ad un duplice rifiuto. Anzitutto il rifiuto di riconoscere quale principale anomalia del nostro sistema (a cui dover porre riparo) la presenza con ruoli non marginali di un personaggio come Berlusconi (anomalia, ovviamente, rispetto a quanto accade nelle altre democrazie europee, dove sarebbe impensabile che il monopolista delle TV private e padrone di varie testate giornalistiche possa

assurgere alla guida del Governo, in barba al macroscopico conflitto d'interessi da ciò derivante). Anomalia alla quale non è realistico pensare che possa porsi rimedio solamente con gli strumenti ordinari della politica - convincimento degli elettori, regolari elezioni periodiche, libertà di stampa e di comunicazione - per la decisiva ragione che mentre il nostro ordinamento non è attrezzato ad impedire che un personaggio dotato di soverchianti risorse anche economiche, come il Cavaliere, si aggiudichi legalmente le competizioni elettorali, a sua volta il costume nazionale non respinge senza se e senza ma una eventualità del genere. Ragione per cui si rende necessario, a fini del salutare contenimento di questo personaggio, il ricorso a strumenti ulteriori, appartenenti anche al CDS in quanto arbitro e garante della competizione fra i partiti, ed in quanto vertice dell'organizzazione giudiziaria.

Il secondo rifiuto di Napolitano è stato quello di interpretare l'art. 87 Cost., dedicato al Presidente della Repubblica, nel modo più aderente al testo, e quindi di leggere nelle formule "CDS" e "rappresentante dell'unità nazionale" -questa seconda addirittura ridondante, secondo alcuni, in quanto ripetitiva della prima- non già l'indicazione di uno status e di una qualità su cui parametrare l'esercizio delle funzioni presidenziali; bensì una sua autonoma funzione ed anzi la principale. Interpretazione, questa, coerente con l'intendimento - e ad esso strumentale- enunciato dinanzi al Parlamento in s.c. all'atto dell'insediamento, di non voler essere il Presidente soltanto di coloro che lo avevano votato, ma anche degli altri, ai quali assicurava anzi che avrebbe riservato ascolto privilegiato e massima attenzione. E' dunque con questa funzione rappresentativa che egli ha bilanciato l'esercizio delle altre in caso di concorso, mettendo semmai queste altre in secondo piano in caso di contrasto. Così è accaduto che, in occasione dello svolgimento delle funzioni che del nostro CDS fanno - per comune riconoscimento- l'arbitro della competizione politica, il Presidente Napolitano ha lasciato prevalere su esse la rappresentanza dell'unità nazionale: come esemplarmente hanno dimostrato, nel corso della legislatura, la firma senza esitazioni di svariate, contestatissime leggi *ad personam* pro Cavaliere (così da non perdere il consenso di quell'ampia quota di italiani che in lui si riconosce), la sollecitazione ai magistrati di ricorrere al "legittimo impedimento" per sospendere certi processi contro Berlusconi, nonché i numerosi episodi in cui di fronte ad aggressioni verbali dell'ex Premier nei confronti di magistrati che lo sottoponevano ad indagini o pronunciavano sentenze a lui sfavorevoli, il CDS ha rinunciato a censurare l'aggressore, oppure ha dato -come suole dirsi- una botta al cerchio e una alla botte mediante moniti indirizzati egualmente all'aggressore e agli aggrediti. Per tacere, infine, del "salvataggio" del Cavaliere da parte del CDS compiuto nel 2010 rinviando di varie settimane il voto di sfiducia dopo l'uscita di AN dalla maggioranza, e quindi dandogli il tempo di rimpiazzare i voti perduti raccogliendo consensi qua e là in Parlamento; e per tacere altresì della grazia accordata al giornalista berlusconiano Sallusti (onde evitargli il carcere), subito dopo la sua condanna definitiva per diffamazione di un magistrato. Comportamenti alla cui radice, essendo impensabile un *favor* presidenziale per l'ex Premier, non può che vedersi la convinzione di dover contemperare ed anzi privilegiare la rappresentanza dell'unità nazionale, della quale è parte essenziale la decina di milioni di cittadini che votano PDL, rispetto all'esercizio delle funzioni arbitrali.

Questi precedenti aiutano a comprendere le scelte compiute dal CDS il 22 marzo scorso. Quando cioè ha voluto illustrare in una conferenza stampa - che ha inusualmente anticipato quella del Presidente incaricato (*Corsera* 22/3) - i limiti dell'incarico appena conferito al leader del PD. In effetti, oltre ad inquadrare correttamente la missione affidatagli in termini di "preincarico", il CDS ha voluto sottolineare (*Corsera* 23/3) che: a) il "preincarico" all'on. Bersani consisteva nel compito di riferire sull'esistenza certa di una maggioranza parlamentare; b) che pertanto quel che l'on. Bersani doveva

assicurare al CDS era un accordo politico certificato dai numeri, perché non lo avrebbe mai mandato in Parlamento alla ricerca di maggioranze variabili; c) che il ricorso a formule di Governo più o meno acrobatiche, come la non sfiducia ad Andreotti nel 1976, non era escluso, ma restava sempre subordinato ad una dimostrazione preventiva della sua accettazione politica. Ora, tutti questi paletti - pur legittimamente posti al preincaricato, in quanto rientranti nella discrezionalità del CDS - sembrano far capo, ancora una volta, alla concezione che il Presidente Napolitano ha mostrato di avere del suo ruolo: come titolare cioè di una funzione di rappresentanza dell'unità nazionale, prevalente su ogni altra. E' chiaro infatti (ed era ben noto al CDS) che, nella misura in cui al Segretario del PD veniva imposto di fornire al CDS la certezza di una maggioranza parlamentare, questa certezza rappresentava una specie di condizione impossibile - *si coelum digito tetigeris*, diceva il diritto romano - dal momento che l'unica maggioranza numericamente sicura in questo Parlamento è costituita dall'alleanza PD/PDL per formare un Governo di "larghe intese" o di "unità nazionale"; traguardo per il quale il PDL si è mostrato immediatamente disponibile, ma che il PD non era in grado di accettare se non al rischio di spaccarsi, con pregiudizio, fra l'altro, anche per l'unità nazionale.

Conseguenze? La probabile rinuncia di Bersani al preincarico, la quale avrebbe permesso al CDS di individuare un altro incaricato disposto ad imbarcare nel Governo, assieme ad una parte del PD spaccatosi, la coalizione imperniata sul PDL nonché i centristi del Presidente del Consiglio Monti (che da sempre puntavano alla formazione di un Governo di larga coalizione). Sicché, escludendo ancora una volta che il CDS volesse favorire il PDL, non rimane che vedere la causa del suo comportamento nella convinzione di dover essere, anzitutto e soprattutto, il rappresentante dell'unità nazionale, il quale non può deludere le aspirazioni del secondo partito del paese. Ben altro esito poteva in effetti ipotizzarsi se l'on. Bersani fosse stato lasciato libero di mettere alla prova la compattezza dei suoi avversari, presentandosi direttamente ai parlamentari, col proprio programma, in modo che i "rappresentanti della nazione senza vincolo di mandato" (ex art. 67) decidessero loro sul da farsi; magari disobbedendo ai vertici dei rispettivi partiti, per non essere costretti a tornare alla svelta in campagna elettorale. Senonché, preclusa questa strada, che in qualche modo avrebbe potuto anch'essa pregiudicare l'unità nazionale, il CDS ha "congelato" - diciamo così - il preincarico di Bersani, ricorrendo alla nomina di 10 "saggi" per tentare col loro aiuto ciò che ormai gli appariva come la quadratura del cerchio; nella speranza, in altri termini, di un raffreddamento delle ostilità fra i partiti grazie ai ponderati progetti di soluzione dei problemi economici e politico-sociali all'origine della crisi, elaborati dai "saggi".

Forse con questa iniziativa il CDS ha raschiato davvero il fondo del barile dei suoi poteri, senza tuttavia travalcarli - sebbene un'accusa del genere gli sia stata mossa di frequente - ma semplicemente allargando, a causa dell'inconcludente conflittualità fra i partiti, il mantice della fisarmonica in cui si può raffigurare il ruolo costituzionale del nostro CDS. Niente presidenzialismo strisciante, dunque, bensì comportamenti conseguenti ad un quadro partitico estremamente deteriorato. Ma il discorso sul ruolo svolto dal CDS nella congiuntura postelettorale non può chiudersi qui perché, come sapete, al Presidente Napolitano, in procinto di lasciare il Quirinale, è stato richiesto dal Parlamento in s.c., riunito per eleggere il successore - e che aveva già affondato ben tre candidature: Marini, Prodi e Rodotà - di succedere a sé stesso; e quindi lui - accettando - ha dovuto per prima cosa portare a compimento la formazione del Governo postelettorale che aveva sospeso con la nomina dei "saggi". Compito che, peraltro, in questo secondo mandato presidenziale si presentava agevolato, dal momento che il punto cruciale del compito stesso - l'alternativa fra "larghe intese" e maggioranze "variabili"-

era già stato deciso dal Parlamento in s.c., con la stessa rielezione, essendo Napolitano fautore dichiarato delle “larghe intese”. Senza contare che, adesso, il CDS ha a disposizione uno strumento che prima non aveva: ossia il potere di scioglimento delle Camere (a parte la minaccia di dimettersi non più, come fino a pochi giorni fa, alla vigilia della scadenza del settennato, ma all'inizio); e quindi si è trovato in una posizione di forza straordinaria. Di qui la scelta dell'on. E Letta, sempre del PD ma disponibile all'accordo col PDL e perciò destinatario non già di un “preincarico” come l'on. Bersani, ma di un incarico “pieno” rafforzato - secondo indiscrezioni di stampa, mai smentite - dall'assicurazione che, in caso di fallimento, a Letta sarebbe spettato gestire un immediato ritorno alle urne (assicurazione che invece Bersani non aveva avuto). Si tratta di costatazioni oggettive, ma a questo punto viene da chiedersi - dopo avere appreso dell'intensa partecipazione del CDS alla trattativa per la composizione del Governo e del suo programma, e rilevato il suo porsi nei confronti del Governo Letta, come già del Governo Monti, alla stregua di un Lord Protettore di marca britannica - se abbiamo ancora a che fare con la figura presidenziale disegnata dalla Costituzione per un regime parlamentare (col suo ruolo a fisarmonica, il cui mantice si allarga o si restringe in relazione all'andamento dei rapporti fra i partiti), o se stiamo passando davvero ad un regime presidenziale all'italiana: col CDS eletto non già dal popolo (come nelle migliori esperienze presidenzialistiche), ma dai parlamentari e dai rappresentanti regionali, il quale diventa - ha osservato qualcuno - una sorta di monarca elettivo. Ai posteri l'ardua sentenza!