



Data pubblicazione 09.07.2013

**La consultazioni pubbliche – e, per di più, in diretta *streaming* – del Presidente
«incaricato». Un «gioco» che nuoce alle istituzioni.**

di

Marco Plutino¹

SOMMARIO. 1. Tutti nell'anticamera del *sancta sanctorum*. – 2. Vere o presunte ragioni circa lo svolgimento di un segmento delle consultazioni in pubblico e diretta *streaming* e forme di pubblicità e trasparenza pregresse previste dall'ordinamento – 2.1. *Segue*: pubblicità, diretta e confronto tra affermazione e negazione degli spazi della politica e del valore del pluralismo. Un saggio mix tra pubblicità e riservatezza quale condizione per passare dalla propaganda alla politica. – 3. La riservatezza come condizione fondamentale per la nascita di un governo rappresentativo-parlamentare – 4. Informalità e riservatezza delle attività del Capo dello Stato e tendenze recenti della forma di governo.

1. - *Tutti nell'anticamera del sancta sanctorum*.

“S’immagini, per così poco”. E’ la risposta di cortesia del segretario del Pd Bersani ai ringraziamenti della deputata e Presidente di Gruppo parlamentare del Movimento 5 Stelle, Roberta Lombardi, per aver accettato lo svolgimento di un incontro irrituale e inedito. In realtà, la scelta del Presidente incaricato² di svolgere

¹ Ricercatore confermato, Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

² Qui non rileva qualificare nel caso l’incarico ricevuto a seconda che si tratti, nel senso chiarito dalla dottrina, di un incarico in senso proprio o di un pre-incarico. Del resto vedi nota *infra*. Detto questo il caso di Bersani evocherebbe tipicamente l’ipotesi di un pre-incarico, una figura che molti ritenevano consegnata al passato, ma che in verità era tornata *in auge* nel 1998, quando il Presidente della Repubblica O. L. Scalfaro conferì un incarico come tale qualificabile secondo i parametri correnti al deputato Massimo D’Alema (e pochi giorni prima, ma con esito negativo, allo stesso Romano Prodi all’esito della crisi del suo primo governo). La differenza tra le due figure non verte su molto di più che sulla possibilità prognostica di ricevere successivamente la nomina (M. OLIVETTI, *Da De Gasperi a D’Alema, il decimo pre-incarico*, l’Unità, 23 marzo 2013: “nel caso del pre-incarico si tratta di una fase verosimilmente prodromica al conferimento

un segmento delle consultazioni³ con le forze politiche presenti in parlamento nella forma di un incontro pubblico e da trasmettere in diretta⁴ (svoltosi il giorno 27 marzo 2013) segna un nuovo apice del degrado e dello sbandamento in cui versano le nostre istituzioni per colpa delle molte mani di cui si alimenta una politica non all'altezza dei propri compiti e, talora, irresponsabile. Si è dato luogo ad un'esperienza che avremmo preferito solitaria a scampo degli auspici dei protagonisti⁵ e che invece si è ripetuta, con variazioni che nulla tolgono di per sé a questa riflessione, il 26 aprile 2013, in occasione delle consultazioni che poi

dell'incarico"). Giornalisticamente il pre-incarico è talora definito o descritto come un incarico "a riferire". Comunque cfr. *infra*.

³ Sembra corretto ritenere che l'incaricato, come il pre-incaricato, svolgano consultazioni vere e proprie. Fermo restando che essendo nate in via di prassi manca una definizione formalizzata, può ritenersi abbastanza pacifico che l'affidamento di un incarico sia finalizzato alla formazione del governo *attraverso lo svolgimento di (ulteriori) consultazioni*. Del resto, la distinzione tra diverse forme di incarico è dottrinale e alcune ipotesi, come il cd. mandato esplorativo (tale, più che per contenuto proprio, perché affidato ad alte cariche istituzionali), sono ancor più contigue all'attività e alle funzioni proprie della Presidente della Repubblica. Non si vede perché non lo debbano essere anche le consultazioni svolte da chi abbia più o meno possibilità di essere nominato Presidente del Consiglio. La linea di ragionamento qui preferita conduce ad un'affermazione che può apparire forte: dal momento che esistono o consultazioni per formare il governo (come che si svolgano) o, dopo, la formazione del governo, ebbene la condizione del Presidente incaricato, precedendo la costituzione del governo, è più assimilabile ad una *longa manus* del Presidente della Repubblica, rispetto al quale agisce almeno in parte come "delegato" (utilizziamo l'espressione nel senso che l'incarico è funzionalizzato alle attribuzioni costituzionali presidenziali; non richiamiamo la disputa tra un inquadramento della figura dell'incaricato entro uno schema di "delegazione di poteri" ovvero di una "funzione di organizzazione" del governo, né richiamiamo la tesi sulla "designazione" su cui v. nota subito *infra*). Non è molto produttivo pertanto discettare di Presidente del Consiglio *in fieri*. Da questo punto di vista passano nettamente in secondo piano le disquisizioni circa la possibile distinzione tra consultazioni svolte dal Presidente della Repubblica e consultazioni svolte dal Presidente incaricato, cui pure faremo qualche riferimento nel testo in quanto non del tutto o non pacificamente irrilevanti. V. Sui rapporti tra Capo dello Stato e Presidente incaricato vedi comunque quanto affermato nel testo e nelle note *infra*.

⁴ Si è largamente parlato di riunione in "streaming", probabilmente in modo improprio. La parola anglosassone deriva da "to stream", ovvero far scorrere, far fluire e, quindi, scorrendo, fluendo. Si tratta di una tecnica di trasmissione di dati che non acquista molto rilievo ai nostri fini per quanto il termine sia diventato giornalisticamente centrale nella ricostruzione della vicenda.

⁵ Alla fine dell'incontro la deputata Lombardi ha affermato: "Ci piacerebbe che diventasse la regola". Cfr. F. CECCARELLI, *Alle consultazioni stile reality i 5stelle si sentono a Ballarò il segretario: da pazzi governare*, la Repubblica, 28 marzo 2013.

avrebbero condotto alla formazione del governo Letta⁶. Non vorremmo vedere questi precedenti trasformarsi in prassi o convenzioni, per quanto magari discontinue. L'esperienza della riunione pubblica e in diretta per incontri che attengono alla costituzione dell'organo governo va comunque tenuta rigorosamente distinta – per quanto connessa e parte di questioni in parte comuni, e che perciò meriteranno qualche cenno – dall'uso invalso in alcuni partiti, sia pure in modo intermittente, di riprendere l'integrale o parziale svolgimento di incontri di partito⁷. Qui siamo nell'ambito del processo di formazione di un organo costituzionale.

In primo luogo una considerazione di fondo che deve fungere da punto di partenza: nello svolgimento delle consultazioni in parola, il deputato Pierluigi Bersani ha ricevuto un incarico con il quale è stato in qualche modo investito di attribuzioni istituzionali. E' un Presidente incaricato per atto di volontà del Presidente della Repubblica⁸. Per quanto abbia ottenuto l'incarico su una solida base giuridico-politica, nella qualità di segretario del Partito democratico per

⁶ Al di là del gioco strategico, del modo in cui la prima esperienza è stata rielaborata e messa a frutto e del temperamento dei protagonisti dei due incontri (in particolare Bersani e Letta), è stato notato efficacemente “sta tutta qui la differenza tra il primo streaming e il secondo. Non c'è più nulla da decidere. Per questo Letta è libero di infilzare”. A. CARUGATI, *La rivincita in streaming: “Scongelatemi” e parliamo*, l'Unità, 26 aprile 2013. In effetti al momento dell'incontro i giochi erano già fatti nel modo in cui erano maturato il conferimento dell'incarico, pertanto il Presidente incaricato Enrico Letta non aveva nulla da proporre. La seconda consultazione pubblica e in diretta ha offerto cioè ulteriore spazio ad una mera attività di rappresentazione.

⁷ Tale pratica è seguita con una certa frequenza (o messa in atto solo per alcuni momenti delle riunioni) dal Partito Democratico e, in modo programmaticamente più generalizzato ma nient'affatto privo di eccezioni, dal Movimento 5 Stelle, che decide di volta in volta ai sensi di un proprio regolamento apposito. Il Partito Democratico vi ha fatto ricorso per le ultime riunioni della Direzione, per quelle dell'Assemblea Nazionale e per la prima assemblea (non ufficiale) dei parlamentari del Pd. Del Movimento 5 Stelle si è detto che “il totem della diretta streaming compare e scompare in base al tipo di riunione indetta” (M. FELTRI, *Nella recita in streaming l'attacco della Lombardi “Mi sembra Ballarò”*, La Stampa, 28 marzo 2013) o del tipo di decisioni di adottare.

⁸ Non si intende entrare in questioni di organizzazione della forma di governo, o nella problematica dell'incarico come “designazione” e da chi effettuata (Capo dello Stato, partiti, etc.) su cui G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Cedam, Padova, 1986, p. 80 n. (e ss. per un inquadramento del tema nell'ambito del funzionamento della forma di governo parlamentare italiana) e bibliografia citata ivi, o anche diversamente qualificata (un esame complessivo in L. PALADIN, *Governo italiano*, in Enc. Dir., vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 685.

indicazione del partito (conformi al suo Statuto) e di persona indicata quale Leader, *rectius*: “Capo” della coalizione⁹ di maggioranza relativa, ciò come è noto non può escludere quel poco o tanto di margine di apprezzamento discrezionale – tanto più alla luce dei risultati delle elezioni del 24-25 febbraio 2013 – del Capo dello Stato nella scelta dell’incaricato e eventualmente del *quomodo* dell’incarico che domina nel vigente assetto costituzionale la fase della formazione dell’organo Governo. In ogni caso l’incarico è dovuto ad un “atto” (o, in ragione di come è conferito in prassi, un fatto¹⁰?) del Capo dello Stato che si concreta in attribuzioni di tipo istituzionali per quanto si possa discutere se idonee a far trascendere al soggetto in questione la qualità meramente privatistica, che è poi tesi volta comunque non ad affrancarlo dal ruolo del Presidente ma, anzi, a palesarne l’agire nella sua orbita¹¹.

⁹ Conformemente alle brutte espressioni normative di “capo della forza politica” ovvero “unico capo della coalizione” ai sensi della legge 21 dicembre 2005, n. 270, “Modifiche alle norme per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”, art. 1, co. 5; volgarmente detto, nella qualità di “candidato” alla Presidenza del Consiglio.

¹⁰ Le dichiarazioni del Presidente della Repubblica come i comunicati non sono e non possono essere atti di conferimento: le prime sono affermazioni puramente verbali e hanno una valenza politico-informativa, entro una crescente tendenza a rappresentare all’esterno e descrivere sinteticamente i momenti salienti dal procedimento di risoluzione delle crisi di governo o di formazione del governo; il secondo è un atto, bensì meramente informativo, non certo ad effetti “costitutivi”, ancorchè dotato del crisma dell’ufficialità per il fatto di provenire da un organo costituzionale tramite il suo apparato servente. In altre parole l’incarico è generalmente affidato *verbalmente e direttamente* al Presidente del Consiglio.

¹¹ Già secondo L. ELIA, *Appunti sulla formazione del governo*, Giur. cost., 1957, p. 1170 il conferimento dell’incarico, anche non in forma scritta, ma ufficializzato nelle forme del “comunicato”, determina una forma di pubblicità che esclude la natura meramente di “atto interno”. Da questa caratterizzazione difficilmente non ne può discendere una investitura di tipo pubblicistico e istituzionale (che lo stesso Elia qualificava di rilievo costituzionale). La questione notoriamente trae origine dalla problematica per cui per conferire un incarico, teoricamente, si doveva presupporre le dimissioni del governo (da cui la soluzione di superare la prassi preesistente non procedendo più alla emanazione di un decreto, oltretutto di retrodatare l’atto di nomina).

Ha ritenuto che la posizione dell’incaricato sia da qualificare come *munus* pubblico (un frammento di ufficio, per così dire), nella fase della formazione della proposta della nomina dei ministri e della formazione del programma, e pertanto ausiliario del Capo dello Stato, ma che le consultazioni siano attività svolta da privato e i cui effetti vengono imputati al Capo dello Stato, visto che ad Egli l’incaricato “riferisce” dell’esito delle consultazioni A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, Cedam, Padova, 1977, p. 147. Contrario all’affermazione che tra il Capo dello Stato e il Presidente incaricato intercorra un rapporto giuridico qualsivoglia G. Zagrebelsky.

Se dunque si accettasse la tesi per cui l'incaricato svolgerebbe l'incarico – quantomeno nella parte consistente nella prosecuzione delle attività delle consultazioni, che qui interessa – nella qualità di soggetto meramente privato e pertanto sotto la responsabilità del Capo dello Stato, cui si imputerebbero gli effetti dell'azione di cui rimarrebbe *dominus*¹², ancora più si dovrebbe avere accortezza nello svolgimento del medesimo a prescindere da indicazioni o direttive da parte del Capo dello Stato circa il modo, ed anche la forma, di svolgimento delle consultazioni. Insomma, nell'uno e nell'altro caso, ma con maggiore evidenza in una delle due ipotesi, si tratterebbe di svolgere attribuzioni istituzionali ed anzi costituzionali ancorchè non espressamente previste¹³. Nel caso specifico, come è notissimo, Bersani ha ottenuto l'incarico alla luce delle motivazioni specifiche oggetto di una apposita dichiarazione in occasione del suo conferimento¹⁴. Si può discutere in generale e nel caso particolare della maggiore e minore libertà di

Si potrebbe ritenere che tale connotazione meramente privatistica dell'incaricato sia in ogni caso superata alla luce delle innovazioni legislative introdotte dalle leggi elettorali vigenti di cui si è detto alla nota precedente, ma la tesi sarebbe sbagliata in quanto, se certamente la legge crea una figura *quodammodo* istituzionale nel processo elettorale, tale figura non lo è necessariamente nell'ambito del procedimento di formazione del governo in senso lato, per considerazioni che rimontano all'esigenza di una corretta lettura della nostra forma di governo. Detto altrimenti, il "capo unico" della coalizione che si assume "vincente", potrebbe per ragioni politiche (per lo più connesse al risultato elettorale), non essere proposto dalle forze politiche, o rinunciarvi o non essere affidatario da parte del Capo dello Stato di un "incarico" o, addirittura e direttamente, di una nomina.

¹² In tal senso, senza entrare nel merito di una qualificazione (al di là della natura organizzatoria), P. A. CAPOTOSTI, *Governo*, in Enc. Giur., vol. XV, Roma, 1989, p. 5.

¹³ V. *infra*.

¹⁴ "Dinanzi alla complessa articolazione delle posizioni emerse nelle consultazioni, sono giunto alla conclusione che il destinatario dell'incarico, nei termini che preciserò, vada individuato nel capo della coalizione di centro-sinistra, da essa designato anche con una procedura di partecipazione democratica nella persona dell'on. Bersani. Tale coalizione, avendo ottenuto, sia pure grazie a un margine di vantaggio assai ristretto sulla coalizione di centro-destra, la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera e una posizione di maggioranza relativa al Senato, è obiettivamente in condizioni più favorevoli per ricercare una pur difficile soluzione al problema del governo, attraverso tutti gli opportuni contatti con le altre forze politiche rappresentate in Parlamento, e non solo con esse" (Dichiarazioni del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano in occasione del conferimento dell'incarico, 22 marzo 2013, Palazzo del Quirinale). L'attribuzione dell'incarico, preannunciato dalla dichiarazione, è stato oggetto di un comunicato della Presidenza della Repubblica dello stesso giorno.

azione del Presidente incaricato¹⁵ o del fatto che la dichiarazione di accettare l'incarico sia una sorta di "diritto potestativo" o debba essere comunque letto alla luce delle direttive politico-istituzionali o variamente circostanziato e, comunque, di un libero apprezzamento del Presidente della Repubblica¹⁶, ma quel che è certo è che egli fosse in quanto tale solo un privato *leader* politico ma, ribadiamo, investito di attribuzioni istituzionali. Se potrebbe essere azzardato parlare di carica (o alta carica) istituzionale e ragionare di uno *status* corrispondente, comunque siamo senza dubbio davanti ad una "posizione giuridicamente individuata e garantita"¹⁷ ovvero sorretta da una "copertura costituzionale"¹⁸. In questa veste l'incaricato ha operato dopo aver ottenuto l'incarico¹⁹ ed accettato lo svolgimento dell'incontro pubblico e in diretta.

Le consultazioni da chiunque svolte danno corso ad un'attività di altissimo profilo politico-istituzionale in quanto finalizzate alla verifica della sussistenza di un sostegno parlamentare ("certo", secondo l'indicazione presidenziale²⁰) quale momento di passaggio per il riavvio del fisiologico svolgimento della forma di

¹⁵ Sul punto V. BALDINI, *Qualche osservazione sul potere del Capo dello Stato di nomina del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Questa rivista*, 27 marzo 2013, p. 3 ss.

¹⁶ Questione complementare a quella della cd. revocabilità dell'incarico. In queste problematiche un fattore non irrilevante è ovviamente il modo (la forma) in cui viene conferito l'incarico. Come è noto la prassi è ormai ferma in un'attribuzione di tipo verbale (risultante da una dichiarazione del Presidente e poi da un comunicato della Presidenza), in luogo di un atto formale come un decreto.

¹⁷ L. PALADIN, *Governo*, cit., p. 685.

¹⁸ S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, vol. VII, 1991, p. 643.

¹⁹ "Ho ringraziato e ringrazio qui il Presidente Napolitano per l'incarico che ha *voluto conferirmi*. Svolgerò questo incarico con la massima determinazione e anche ricercando quella ponderazione e quell'equilibrio a cui il Presidente ha voluto fare riferimento" (parole in corsivo nostre). Dichiarazione resa il giorno 22 marzo 2013 presso il Palazzo del Quirinale.

²⁰ "Ho pertanto conferito - in continuità con eloquenti, appropriati e non lontani precedenti - all'on. Pierluigi Bersani l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, tale da consentire la formazione di un governo che ai sensi del 1° comma dell'art. 94 della Costituzione abbia la fiducia delle due Camere". Dichiarazione del Presidente della Repubblica del 22 marzo 2013 presso il Palazzo del Quirinale. E' stato notato come la formula utilizzata è ampiamente ripresa da quelle inaugurate dalla Presidenza Scalfaro, in bilico tra mutamento in senso maggioritario e bipolare di talune prassi o convenzioni e preservazione della forma di governo parlamentare in continuità con gli anni precedenti.

governo²¹. Ed è questa attività che è stata svolta in un suo segmento sotto gli occhi di un pubblico indiscriminato e, dunque, anche assai variegato: cittadini italiani ma anche, ad esempio, Governi stranieri, imprese straniere che investono sul territorio italiano, operatori finanziari e i cosiddetti “mercati”. Abbiamo qualche sospetto di ritenere che ciò sia avvenuto nella disapprovazione, se non costernazione, del Capo dello Stato (di cui peraltro manca qualsivoglia traccia nella Dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano resa il giorno 30 marzo 2013, ma v. *infra*), mentre è certo che quando il Movimento 5 Stelle ha dovuto incontrare il Presidente della Repubblica non ha avanzato, come confermato anche da ambienti del Quirinale, alcuna richiesta di procedere a modalità analoghe²².

Sta di fatto che *quivis de populo* (e altre) per qualche minuto è potuto entrare nell’anticamera del *sancta sanctorum* delle nostre istituzioni repubblicane, il luogo dove prende corpo – sebbene informalmente, prognosticamente – il Governo di uno Stato sovrano, nelle cui trattative potrebbero rientrare, come normalmente rientrano, questioni internazionali o, perfino, attinenti a segreti di Stato o *arcana imperii*. Le consultazioni, tanto più se svolte da un Presidente incaricato o se si vuole Pre-incaricato²³, non solo sono il luogo in cui le forze politiche e i gruppi parlamentari hanno modo di esporre il proprio punto di vista in una sede formale e istituzionale²⁴ ma anche ove vengono fissati, prima ancora che vengano esposti al parlamento e siano oggetto di discussione e votazione, i termini dell’eventuale

²¹ Da ultimo V. BALDINI, *Qualche osservazione sul potere del Capo dello Stato*, cit.

²² “nessuno ha chiesto autorizzazioni in tal senso”, hanno dichiarato dal Quirinale al cronista de il Giornale, 21 marzo 2013.

²³ La distinzione tra questa figura e quella del mandato esplorativo, della cui relativa rilevanza abbia già detto, può comunque essere approfondita in G. PITRUZZELLA, *Artt. 92-93*, in Commentario della Costituzione, Zanichelli-Il foro it., Bologna, Roma, p. 83.

²⁴ Ciò che sarebbe tipico delle consultazioni effettuate direttamente dal Capo dello Stato, finalizzate a fargli conoscere “in modo ufficiale e incontrovertibile gli orientamenti di tutti i partiti”. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 400. Una discussione sulla funzione delle consultazioni del Capo dello Stato in A.A. ROMANO, *La formazione del governo*, cit., p. 73 ss., prevalendo ampiamente la tesi della loro funzionalizzazione all’esigenza di far nascere un governo che sia in grado di ottenere la fiducia delle camere, sulla scorta di M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e Governo*, I, Giuffrè, Milano, 1972, p. 66 e poi di G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 106 ss. Sulla ufficialità (o meno) delle consultazioni v. *infra*.

accordo di coalizione tra le forze che si dichiarano disponibili, o comunque ove emerge o si cerca un consenso potenzialmente maggioritario attorno ad un programma di governo. Per questa natura complessa e la funzione delicatissima cui ottemperano la dottrina più risalente usava definire le consultazioni come doverosamente connotate dal più grande e scrupoloso “riserbo” da parte di tutti i partecipanti a tale condotta ci si è sempre e in linea di massima uniformati con riferimento ai contenuti diversi da quelli che si riteneva possibile e opportuno divulgare. Viene da chiedersi se siamo di fronte ad un esito inevitabile e un corollario ulteriore della democrazia “del pubblico”, ove le istituzioni democratiche (in ogni momento?) si trasformano in arene di discussione o a qualche sua caricatura. L’espressione “discussione”, in combinato con il fine cui sono istituzionalmente preposte le consultazioni, sono la chiave di volta su cui impostare il problema e dedicarvi qualche considerazione.

2. - *Vere o presunte ragioni circa lo svolgimento di un segmento delle consultazioni in pubblico e diretta streaming e forme di pubblicità e trasparenza pregresse previste dall’ordinamento.*

Per limitarci al primo e più rilevante primo incontro, il Movimento 5 Stelle ha proposto la riunione in forma pubblica e con la modalità – anche ciò detto tutt’altro che scontata – della diretta *streaming* e il Presidente incaricato ne ha accettato lo svolgimento²⁵. Veniamo alle motivazioni che sottendono all’incontro di volontà volto ad effettuare un segmento delle consultazioni con tali modalità. Sebbene si sia

²⁵ E’ nato quasi per caso, con una dichiarazione della deputata Lombardi: “se vorrà un incontro di persona, ovviamente lo manderemo *in streaming*” (da cui il successo giornalistico dell’espressione, per quanto impropria). Ovviamente. Però ovvio non è stato che l’incontro con il Capo dello Stato sia stato riservato (“nessuno ha chiesto autorizzazioni in tal senso”, hanno dichiarato dal Quirinale al cronista de il Giornale, 21 marzo 2013). Per il Pd Chiara Geloni, la direttrice della Tv Youdem, per smentire che vi fosse un interesse del Pd a riguardo ha ufficialmente dichiarato: “La diretta è stata una richiesta, anzi una condizione, posta a Bersani dai capigruppo 5 Stelle, condizioni che Bersani ha accettato senza commentarla” (Europa, 29 marzo 2013). L’incontro è stato ripreso dalla webtv della Camera dei deputati, a cura del Reparto Servizi audiotelevisivi.

parlato di condizione imprescindibile²⁶, il ragionamento politico - che nella parte proponente si assume come un coerente sviluppo della propria concezione e pratica democratica anche nell'ambito della democrazia rappresentativa (v. anche *infra*) - è divenuto pregnante anche nella parte "accettante" all'insegna di un argomento così grosso modo riassumibile: (noi, coalizione raccolta attorno al Pd) non abbiamo nulla da nascondere²⁷ e, anzi, in un momento così difficile è bene che ciascuno si assuma *pubblicamente* le propria responsabilità.

Va preliminarmente considerato che all'assunzione pubblica delle proprie responsabilità servono proprio e innanzitutto le considerazioni di sintesi che in via (quantomeno) di prassi si svolgono a margine del colloquio con il Presidente della Repubblica e che effettua il Presidente del Consiglio incaricato e, per garanzia loro propria oltrechè per un bisogno del circuito mediatico e dell'opinione pubblica, le dichiarazioni (che preludono generalmente ad una rapida conferenza stampa) all'uscita dalle consultazioni siano esse tenute dal Capo dello stato o dal Presidente incaricato. Sarebbe ben difficile che non si svolgessero in una forma di governo parlamentare, sempre che le consultazioni medesime siano svolte, ed infatti da tempo la dottrina ha messo in connessione dichiarazioni e comunicati stampa proprio con le esigenze della più ampia pubblicità possibile e di un'assunzione di responsabilità davanti all'opinione pubblica delle singole forze politiche così tipica del governo parlamentare e, dunque, con un'attenuazione ancorchè relativa del regime del riserbo²⁸.

²⁶ Vedi nota *supra*.

²⁷ Questa argomentazione è presa in considerazione e analizzata dall'interessante articolo di un giornalista e sociologo dei media, G. COCCONI, *Contro il mito dello streaming*, Europa, 27 marzo 2013, come è ripresa da voci interne al Pd, anche se è stata oggetto di una smentita di cui abbiamo dato conto nella nota *supra*.

²⁸ Interessante richiamare le affermazioni del Lavagna, il quale dopo aver ripreso il convincimento tradizionale ovvero che "in genere si dice che nelle consultazioni e in tutte le attività svolte in occasione delle crisi si deve mantenere gran riserbo", richiama la crescente tendenza del Presidente della Repubblica di interloquire con conferenze stampa o dichiarazioni "per chiarire determinati comportamenti", e ricorda del pari che "molti uomini politici, uscendo dal suo ufficio, non esitano a chiarire il proprio punto di vista". Da tempo siamo davanti ad una stabilizzazione di queste condotte. Nel testo si offre una spiegazione in termini di "razionalizzazione" di questo doppio binario tra riserbo (riservatezza) e sommaria

In secondo luogo, e ancora, il momento dell'assunzione pubblica delle responsabilità è tipicamente e istituzionalmente individuato nelle apposite sedute delle camere che discutono del conferimento della fiducia (a condizione che vi si arrivi, ovviamente).

E questo è il *punctum dolens*, giacchè, come noto, il Presidente della Repubblica riteneva di dar corso ad un'interpretazione della nostra forma di governo nel senso di non dover consentire (quantomeno nel caso) in ragione del proprio prudente apprezzamento e per ragioni nelle quali qui non entriamo²⁹, l'invio alle camere di un governo in un clima di notevole alea sui successivi avvenimenti. La condizione fondamentale posta per la presentazione in parlamento del governo (e, prima, la sua formazione e nomina) era che si palesasse *a priori* un sostegno numerico "certo" e tale condizione politica, a parte che per manifestarsi nella sua oggettività richiede una votazione parlamentare³⁰, indubbiamente non sussisteva (nella sua certezza) sulla carta, almeno a partire dalle dichiarazioni dei capogruppo dei gruppi parlamentari. Da qui la conformazione di un incarico che alla luce delle posizioni politiche delle principali forze era *predestinato* al fallimento e si concretava, secondo una diffusa opinione, in una (inopportuna) perdita di tempo in un momento in cui il Paese era sotto i riflettori internazionali. Nonostante ciò le consultazioni del Presidente pre-incaricato si svolgevano con grande puntiglio e notevole ampiezza – tale da suscitare anche non rare ironie del mondo politico e giornalistico – ma l'attenzione di tutti si appuntava nell'unico incontro ove teoricamente, almeno facendo un qualche affidamento su un disagio che serpeggiava nelle file del M5S, si

pubblicizzazione dei contenuti delle consultazioni. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, II ed., Utet, Torino, 1973, p. 728.

²⁹ Siano essi rimontanti ad una certa interpretazione della forma di governo o alle delicate problematiche giuridiche scaturenti dall'inviare in parlamento un governo probabilmente non predestinato ad ottenere la fiducia provocando intanto la sostituzione con il governo dimissionario e non formalmente sfiduciato fino ad allora in carica per il disbrigo degli affari correnti. Interroga il primo versante V. BALDINI, *Qualche osservazione*, cit., p. 3 ss.

³⁰ M. VILLONE, *Napolitano non può evitare la fiducia*, il manifesto, 26 marzo 2013. L'autore, sulla base di questa considerazione, ritiene che "non v'è ragione che la valutazione probabilistica di Napolitano prevalga su quella dello stesso Bersani", ma il passaggio – certo problematico – forse richiederebbe più forte motivazione.

poteva registrare qualche novità. In realtà, essendo state ampiamente preannunciate le posizioni ufficiali dei gruppi parlamentari del M5S con una votazione all'unanimità sulla chiusura di ogni prospettiva di dialogo e anche peggio³¹, l'incontro assumeva la funzione di una rappresentazione di sintesi e dialettica delle rispettive posizioni davanti all'opinione pubblica e con finalità *propagandistiche e drammatizzanti*³².

Ciò veniva reso dal Presidente Bersani come un'occasione di assunzione di *responsabilità in pubblico*, da cui – in qualche modo per esito solo riflesso dell'incontro – sarebbe potuta giungere qualche novità o quantomeno qualche utile elemento di valutazione sulle responsabilità dello stallo. E' appena il caso di notare che la linea perseguita dal Segretario Pd Bersani, nell'intento di dar corso ad un confronto *pubblico* seguente a precise determinazioni pubbliche del Movimento 5 Stelle, in qualche modo strideva con le indicazioni del Capo dello Stato che sembravano escludere con chiarezza l'utilizzabilità di espressioni individuali di disponibilità quanto la percorribilità di operazioni trasformistiche o le sollecitazioni di azioni scissionistiche. Certo, può affermarsi che per quanto le posizioni di chiusura del M5S nelle sue espressioni ufficiali fossero ampiamente note al momento del conferimento dell'incarico, ciononostante non era da escludere che il fatto stesso dell'incarico – con il suo carico di investitura, con il suo significato simbolico, con la sua caratura istituzionale – non richiedesse un supplemento di indagine e, pur circostanziando il campo di gioco, il Capo di Stato aveva

³¹ E con grave caduta di stile nelle dichiarazioni di contorno: “neanche se si butta ai miei piedi e mi chiede un lavoro...” (R. Lombardi). V. ad es. L. MAZZA, *Cinque Stelle, l'ultimo schiaffo a Bersani*, *Avvenire*, 27 marzo 2013.

³² E' da altro e distinto punto di vista che appare corretto affermare che “la particolare condizione dello *streaming* pone i partecipanti – o attori che siano – in un'area grigia in cui convivono pubblico e privato, finzione e realtà”. F. CECCARELLI, *Torna lo streaming dell'incomunicabilità e Letta esorta i 5 Stelle: Scongelatemi*, in *la Repubblica*, 26 aprile 2013. In realtà nulla del privato o della realtà (diciamo: di una reale riservatezza) può realizzarsi. Per dirla con le parole di un giornalista, è pur sempre vero che “niente rende una riunione più artefatta di una diretta streaming”. M. FELTRI, *I 5Stelle ko in streaming. Letta vendica Bersani*, in *La Stampa*, 26 aprile 2013.

acconsentito al tentativo (in un momento in cui non poteva immaginare, però, che si sarebbe dato corso ad una riunione pubblica e in diretta).

Insomma per quanto i momenti di pubblicità, di pubblico confronto e di assunzione di responsabilità davanti all'opinione pubblica ormai siano ampiamente garantiti da prassi delle istituzioni costituzionali (dichiarazioni e comunicati) e, da sempre, ampiamente garantiti in sede parlamentare, l'incontro era voluto in quelle forme per avere qualche utilità ulteriore, ma non certo per l'assenza di trasparenza nella procedura (se non alla luce di una concezione distorta della democrazia).

Al contrario, rispetto alle utilità politiche che l'incontro poteva fornire sul presupposto della conferma delle posizioni di partenza e dall'assenza di novità dirette, recedeva ogni idea delle consultazioni come momento di confronto di posizioni e di argomenti, e di apertura alle ragioni dell'altro, per non dire di cooperazione alla ricerca di una soluzione utile al Paese, cioè di ciò che dovrebbe essere l'oggetto delle successive attività di pubblicizzazione e degli ulteriori svolgimenti dialettici.

A nostro avviso punto fermo della materia è che, tutto il resto opinabile, secondo il nostro sistema costituzionale attraverso il potere di nomina del governo e, prima, il potere di conferire – generalmente con “note” – incarichi (siano essi incarichi veri e propri, pre-incarichi o mandati esplorativi, secondo una distinzione puramente dottrinale che prova a sistematizzare le indicazioni presidenziali in ragione della persona scelta e dello spazio politico-istituzionale lui conferito³³) il Capo dello Stato è il detentore esclusivo, entro limiti costituzionalmente definiti per quanto non facili da individuare e far valere, della scelta di consentire o meno il confronto nella sede istituzionale propria, ovvero con apposite sedute parlamentari corredate delle più ampie forme pubblicitarie sia della seduta medesima che del procedimento. Nel caso, la decisione presidenziale optava per una via prudentiale, di basso profilo, potremmo dire di *sicurezza istituzionale*, così evidentemente tributaria di

³³ Ancora utili i riferimenti in A. A. ROMANO, *La formazione del governo*, cit., p. 139 ss.

preoccupazioni di tenuta del sistema di fronte agli occhi della comunità internazionale (il vero *fil rouge* di tutte le decisioni della Presidenza successive alle dimissioni del governo Berlusconi e alla grave crisi di credibilità iniziata nei mesi precedenti); la soluzione di Bersani, e per altra via del M5S, puntava ad una drammatizzazione, ad un confronto pubblico presentato *tel quel* all'opinione pubblica e, si badi, non in alternativa ma eventualmente capace di preludere allo psico-dramma collettivo di una seduta parlamentare ove entrassero in tensione la disciplina di partito, fondamento degli "Stati di partito" attuali, e il libero mandato parlamentare, fondamentale garanzia dello "Stato di diritto". Uno scenario assolutamente sgradito, se non escluso, dalla Presidenza della Repubblica, tanto che non è attestato – neanche da "retroscenisti" – alcun tentativo di scendere sul piano di una verifica dei numeri "certi" in modo diverso da una mera sommatoria delle consistenze dei gruppi parlamentari che avevano previamente, e tramite le proprie espressioni istituzionali, preannunciato la disponibilità a votare la fiducia al governo³⁴.

Certamente alla luce delle rispettive strategie, chiaramente delineabili, emerge più di un elemento che lasci supporre che il Presidente della Repubblica possa non aver gradito la realizzazione dell'evento in quelle forme (il che si deve certamente alla scelta del Presidente incaricato di accettarne lo svolgimento), per quanto presumibilmente abbia preferito ometterne ogni riferimento puntuale, di tipo critico o meno, onde non appesantire una situazione già complicata e incrinare ulteriormente una credibilità del Paese già gravemente compromessa.

2.1. - Segue: pubblicità, diretta e confronto tra affermazione e negazione degli spazi della politica e del valore del pluralismo. Un saggio mix tra pubblicità e riservatezza quale condizione per passare dalla propaganda alla politica.

³⁴ Non è questa la sede se interrogarsi se la forma di governo parlamentare vigente nel nostro ordinamento richieda numeri "certi" così computati e se vi sia spazio e quale spazio per presunzioni, alee o, pure, azzardi.

Ma il dubbio sull'opportunità costituzionale di svolgere un incontro pubblico e diretta può esplicitarsi anche per altre e più concrete vie, ovvero ragionando sui "valori" della trasparenza e della pubblicità in connessione alla funzionalità dei procedimenti, ove la pubblicità appare, almeno nella vicenda *de qua*, null'altro che un mezzo di realizzazione del valore della trasparenza, e ove si profila all'orizzonte anche la problematica del pluralismo. E' possibile che da entrambi le parti i due valori fossero subordinati ad esigenze di consenso politico o ad altri valori istituzionali, come la realizzazione del valore della governabilità o stabilità di governo o una sollecita svolta verso altre soluzioni. Occorrerebbe però misurare in concreto la diretta e l'utilizzo della tecnica di trasmissione dello *streaming* quali valori siano in grado di realizzare. Più semplicemente è ipotizzabile che vi fossero plurime riserve mentali delle due parti che hanno convenuto di addivenire all'incontro. Ovvero che le consultazioni della democrazia "del pubblico" *all'italiana* non preludano ad una "discussione", nel senso alto e politologico del termine.

Alcune prospettive meritano maggiore attenzione di altre che lasceremo ai margini (come quelle che abbiamo appena esposto). Sul versante del Movimento 5 Stelle che ha proposto lo svolgimento in quella forma dell'incontro: forse non è peregrino ritenere che le finalità non fossero di realizzazione del valore della trasparenza ma di controllo e pressione dell'operato del personale parlamentare da parte dei fondatori del Movimento. Come è noto il legale detentore del simbolo elettorale, Beppe Grillo, si era recato nelle consultazioni del Presidente della Repubblica ma non in quelle, per loro natura più circostanziate, del Presidente incaricato, a cui erano presenti solo i due capigruppo. Forse è eccessivo e scolastico immaginare la direzione del Movimento in contrasto con la direzione dei gruppi parlamenti ma (a parte il criterio che aveva presieduta alla scelta dei capogruppo) più che altro la pressione derivante dalla diretta e dalla divulgazione pubblica dell'incontro poteva avere in realtà una funzione di estendere le possibilità di controllo e di pressione sull'intero personale parlamentare del gruppo anche oltre la scontata fedeltà alla

linea da parte dei capigruppo. Già si è accennato al fatto che i parlamentari del Movimento 5 Stelle abbiano reso dichiarazioni – sia pure occasionali, ambigue, condizionate, talora senz'altro smentite – che prefiguravano, sotto l'ombrello protettivo dell'art. 67 Cost., la possibilità di votare la fiducia ad un eventuale governo Bersani se quel governo, nominato, si fosse presentato in parlamento per chiedere la fiducia³⁵.

Qui il dubbio davvero vale per ogni riunione politica, prima che istituzionale (per cui le perplessità non possono che accrescersi ed anche inquietare) ove le presunte esigenze di trasparenza conducono alla più ampia e indifferenziata conoscenza dei termini di un dialogo o dibattito: forse c'è da prendere atto di un cortocircuito possibile tra trasparenza e pubblicità da un lato, e democraticità e pluralismo dall'altro, stante l'indubbia necessità che la democraticità e il pluralismo siano garantiti innanzitutto con la possibilità di genuina espressione del proprio punto di vista, prima che dell'eventuale voto. Il rischio è insomma di regredire perfino rispetto al tanto vituperato metodo del "centralismo democratico"³⁶, che presupponeva almeno formalmente, sia con tutti i dubbi del caso, dapprima la più genuina espressione di volontà di ciascuno (con riunioni che si protraevano anche per tre giorni) e nelle quali era premiante l'ascolto delle ragioni dell'altro e la ricerca del possibile punto di sintesi; quindi, attraverso l'emersione del convincimento (spesso, inevitabilmente) maggioritario, il più rigoroso rispetto della linea decisa dall'organo collegiale senza alcuna forma di pubblicizzazione dei termini della discussione e del dissenso. Che è poi quello che, con oscillazioni e ambiguità, ha sostenuto come modello il comportamento successivo (improntato alla riservatezza, se non alla segretezza) il Movimento in questione.

³⁵ Sui numeri di queste ipotetiche disponibilità non si è mai, ovviamente, raggiunto un largo consenso di vedute, non essendo stato prodotto alcun documento formale o alcuna forma organizzativa anche solo embrionale.

³⁶ Uno dei punti più criticati del modo di essere del Partito comunista italiano agli occhi del campo occidentale, come può vedersi dalla lettura e dalle personali considerazioni di un protagonista come R. GARDNER, *Mission Italy*, Mondadori, Milano, 2004, passim.

Trasparenza o controllo? Forma di espressione democratica o forma di pressione autocratica, per usare il termine oppositivo kelseniano? Il dubbio è affiorato ancora prima dell'incontro alla luce dei modi pregressi di svolgere attività politica del Movimento 5 Stelle³⁷ e dalle forme successive, che hanno visto un repentino passaggio dai *meet up* e dalle riunioni di movimento svolte in modalità pubblica e riprese in diretta a riunioni riservate e a porte chiuse, tra l'altro in forme assolutamente inedite per la politica italiana repubblicana³⁸. Che decine di parlamentari abbiano atteso sotto la pioggia un autobus che li avrebbe condotti in una località a loro sconosciuta, lontani da sguardi indiscreti, per svolgere in tranquillità un confronto politico con il capo del Movimento (capo carismatico: "Mi fido di Beppe, non sbaglia mai", dichiarava uno sprovveduto parlamentare), ecco, senza voler drammatizzare quello che alla fin fine è stato un incontro a porte chiuse come tanti altri, pare che di ciò non vi sia memoria nella nostra storia politica. Ciò di cui è difficile dubitare è che Grillo non si fidasse dell'impegno alla riservatezza dei propri parlamentari. Per il resto, un incontro può svolgersi a porte chiuse, con i giornalisti fuori ad attendere, come è avvenuto una miriade di volte nella storia repubblicana, ma il caso si è presentato in forme un po' diverse. La stampa è stata ovviamente spietata e quasi incredula³⁹.

Ora, al di là dell'abile propaganda come dei rapporti peculiari tra leader e parlamentari del movimento (o partito non interessa qui distinguere), è possibile che ostentazione della pubblicità e riservatezza spinta al di là dei consueti confini abbiano la stessa funzione? Una funzione, non già, come pure è stato avanzato

³⁷ M. SERAFINI, *I 5 Stelle e la diretta streaming per le consultazioni: trasparenza o controllo?*, in *Il Corriere della Sera*, 26 marzo 2013.

³⁸ Una Repubblica che pure viene da un sessantennio in cui gli equilibri politici si svolgevano sotto l'occhiuta presenza dei protagonisti maggiori e minori della guerra fredda su tutti i piani: dal piano politico, a quello diplomatico, a quello mediatico, a quello della ragion di stato tipici dell'operare di servizi segreti, fino al conflitto tra civiltà.

³⁹ Si segnalano tra i tanti P. BATTISTA, *Grillo, la trasparenza a giorni alterni*, in *Il Corriere della sera*, 6 aprile 2013 e F. CECCARELLI, *Il nascondino di Grillo l'assenza diventa marketing e il leader è più visibile (la mosca cieca dei deputati bambini)*, in *La Repubblica*, 6 aprile 2013. Antonio Polito ha affermato: "uno che accetta di salire su un autobus senza sapere dove lo portano lo considero pericoloso per sé e per gli altri.

dalla stampa, di intimidazione (ci mancherebbe!), e forse neanche di controllo, ma senz'altro di pressione?⁴⁰ Chiarissimo che il libero mandato parlamentare riguarda voti e opinioni espressi in sedi parlamentari o comunque connessi con attività parlamentari; altrettanto chiaro che le pressioni dei partiti o dei gruppi parlamentari per far rispettare la disciplina non rappresentano certo una novità. Però è certamente da registrare che l'*intentio* o almeno la potenzialità di "irrigidire lo spazio di autonomia degli eletti"⁴¹, pur senza farne discendere certamente alcun vincolo di ordine giuridico, avviene in forme nuove dove la funzione della trasparenza si presenta come polivalente e problematica. E ciò del tutto a prescindere dalla funzionalità di procedimenti dove operano le proiezioni dei partiti ma che attengono al funzionamento delle istituzioni costituzionali, come avviene nelle consultazioni.

Sarebbe qui ultroneo interrogarsi sulle eventuali o auspicabili forme di disciplina di questi aspetti nell'ambito di una futuribile regolamentazione dei partiti e dei movimenti politici. Resta solo la sensazione di un difficile equilibrio in materia, non sempre raggiungibile per vie intuitive, tra garanzie di democraticità complessiva dell'agire politico, che non possono essere troppo pretenziose se vogliono restare realizzabili e realistiche, e necessità di considerare che la disciplina, se non la discussione e l'azione riservata, restano funzioni dell'efficienza di questi organismi che non può essere posposta sistematicamente in nome di una presunta ispirazione generale dell'ordinamento costituzionale alla democraticità e alla pubblicità, senza produrre danni nel funzionamento delle istituzioni costituzionale e inevitabili reazioni. Non si può tener conto, ad esempio, che in una società della comunicazione nella quale siamo permanentemente immersi, la pressione esterna (pubblica) può non essere necessariamente inferiore a quella che si manifesta con

⁴⁰ Non mancano le dichiarazioni successive non troppo velate: "ditemi chi vuol votare la fiducia" (Grillo), "Fuori chi dissente" (Fico), etc.

⁴¹ Ora S. PRISCO, *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, in Rivista dell'Associazione dei costituzionalisti, 2/2013, p. 2.

canali informali, riservati, interpersonali o con una visione assolutizzante del principio maggioritario negli organi collegiali⁴².

Vuole solo rilevarsi che la questione ha complesse implicazioni che richiedono peraltro un'attenta calibratura ove ciò che è davvero importante è che le risultanze dell'interpretazione costituzionale non si facciano carico di dogmatiche o dottrine improprie o superflue (tanto più se in contrasto con eventuali risultanze di altre scienze: penso ad esempio alla diffusa presupposizione dei costituzionalisti che micro-democrazia e macro-democrazia abbiano un legame stringente ed anzi che la prima sia una mera estensione quantitativa della seconda).

Questo più o meno in generale. Veniamo ad un altro aspetto, più specifico, che attiene alle virtualità della consultazione pubblica e dello svolgimento delle attività in diretta come metodo della politica e che ci riavvicina alla questione concreta che discutiamo. Il punto può essere facilmente sintetizzato in questi termini. La presenza di un pubblico (che guarda uno specifico evento) evoca e non può non evocare "rappresentazioni", anche quando non si recita un copione ma quando (come in un gioco o un dibattito politico) vi è spazio per improvvisazioni e fuori schema. E' una antichissima acquisizione che gli stessi lavori parlamentari, proprio alla luce della loro paradigmatica pubblicità in contrapposizione alle attività di governo, tendenzialmente riservate, si prestino a offrire un esempio di rappresentazioni e ciò è tanto più vero in quanto con lo Stato di partiti le decisioni vengono spesso (ma molto meno di quanto non si creda) assunte all'esterno delle sedi parlamentari.

⁴² Se ne discuta. Un punto più specifico e davvero inedito consiste in questo: attraverso un uso raffinato e pervasivo dei nuovi media e delle più recenti tecnologie e piattaforme un soggetto e il suo entourage gode di un potere di scomunica mediatica (rispetto al quale le modalità di formale esclusione dal Movimento discendono facilmente) di chiunque gli si opponga o, semplicemente, ne metta in discussione l'opinione unidirezionalmente trasmessa e rimbalzata quasi all'infinito dalle moderne piattaforme "social", priva di sedi di vere sedi di confronto. C'è il rischio che dietro la pesante pressione sociale o pseudo-tale si spinga al conformismo, all'unanimità, al monolitismo coloro che, diversamente, rischierebbero di essere messi alla berlina.

Per partire dal concreto: Bersani davvero si attendeva un'apertura da parte del Movimento 5 Stelle per il fatto di parlare loro in modo accorato "in pubblico"? Le cronache attestano con assoluta univocità il contrario, come abbiamo detto⁴³. Pensava, magari, di prevalere sui "dilettanti" in nome della proverbiale dialettica del politico navigato? Difficile crederlo. Prevalava da entrambe le parti, più realisticamente, il gioco di strategia, la rappresentazione delle posizioni, la presentazione al pubblico, più che all'altro, dei propri argomenti.

Non a caso il momento *clou* dell'incontro si è avuto quanto, fosse o no una battuta pre-confezionata, la deputato Lombardi, capogruppo del Movimento 5 Stelle alla Camera dei deputati, ha esclamato: «Mi sembra un po' di stare a sentire una puntata di Ballarò, francamente». E pochi minuti dopo un Pierluigi Bersani visibilmente irritato replicava esclamando: «Non siamo Ballarò, qui è roba seria!».

Non si era a Ballarò, ma neanche era la "roba seria" cui alludeva l'incaricato. Era politica, nella presentazione di due argomenti forti fondamentalmente contrapposti: da un lato, il capolino del "teatrino della politica" sorda alle esigenze della società; dall'altro, il contro-argomento dell'indignazione per l'irresponsabilità altrui. In entrambi i casi si sottendeva una rappresentazione in presenza di una società in gravissima difficoltà. Ma una società che dalle consultazioni, che se ne condividesse o meno il "verso", attendeva un governo. Ebbene, un governo da quell'incontro non sarebbe mai potuto nascere (mentre con onestà va affermato che forse lo sarebbe potuto in teoria per effetto indiretto e indotto dello spettacolo, potenza dei media!). Eppure l'incontro era parte integrante e culminante di consultazioni il cui fine ultimo e istituzionale era proprio la formazione di un Governo. Tralasciamo questa forma di danno d'immagine per il paese che pure la

⁴³ Tanto è vero che l'incontro era stato preceduto da un incontro dei parlamentari del Movimento 5 Stelle dal quale era uscita all'unanimità la decisione di non concedere alcuna apertura a Bersani. Concetto rafforzata a modo suo da dichiarazioni dell'on Lombardi la quale ebbe ad affermare che Bersani era "impresentabile" e che non ci sarebbe stata alcuna apertura "neanche se si fosse buttato ai miei piedi". In senso non dissimile altre dichiarazioni ("nessuna apertura ... in che lingua devo ripeterlo?", Crimi). Di "streaming tra sordomuti" ha parlato A. Scalzi su il Fatto Quotidiano, 28 marzo 2013.

Per lo più qualche (qualche) dubbio è affiorato in seguito alla riunione.

stampa ha rilevato⁴⁴ e concludiamo per poi privilegiare nel prossimo paragrafo un ragionamento in termini di logica istituzionale con riferimento al caso specifico.

Dunque. A chi parlavano i protagonisti dell'incontro, già di per sé circondati da giornalisti e addetti stampa? All'altro di fronte a sé o all'Altro oltre la telecamera che riprendeva con apparentemente benevola terzietà e neutralità, di profilo, il campo⁴⁵, *pardon* l'incontro? Dunque: rappresentazione, forse anche utile, ma non per il fine suo istituzionalmente proprio o capace di produrre *direttamente* l'effetto. Al limite capace di mettere in moto processi o accelerarne alcuni in corso e non ancora maturi. Siamo sul filo del rispetto delle condizioni dell'incarico, come si vede.

Per il resto il passaggio dalle esigenze della comunicazione politica, se non della propaganda, alla politica propriamente tale non può che implicare un dialogo ed eventualmente una trattativa le quali hanno nella riservatezza una condizione indispensabile⁴⁶.

3. - *La riservatezza come condizione fondamentale per la nascita di un governo rappresentativo-parlamentare.*

Le consultazioni sono il momento in cui, dopo le elezioni o dopo una crisi di governo, la forma di governo si rimette in movimento per produrre il "governo

⁴⁴ "Crozza usa questa immagini, senza aggiungere nulla, per far ridere il pubblico", ha chiosato P. MASCAGNI, *La comunicazione del Pd, da Velardi alla De Micheli*, il *ItaliaOggi*, 4 aprile 2013. Di umiliazione ha parlato anche Matteo Renzi in un'intervista a il *Corriere della sera* del medesimo giorno. "Le immagini dell'incontro diffuso via streaming sono state un'umiliazione per tutti" (G. CAZZOLA, *Bersani assomiglia a Bombacci*, *Italiaoggi*, 3 aprile 2013). Di incontro "patetico" (intervista a *ItaliaOggi*, 29 marzo 2013) ha parlato Marco Taradash che pure viene da una tradizione dove la spettacolarizzazione è di casa. L'incontro ha avuto anche ampia attenzione da parte della stampa internazionale dove è stata sottolineata l'inidoneità a produrre una soluzione.

⁴⁵ "La telecamera è fissa. La trasparenza è relativa. La pretesa democrazia è in streaming è alla sua prima prova ma già appare un po' straniante e parecchio artificiosa" ha scritto F. Ceccarelli su la *Repubblica* del 28 marzo 2013.

⁴⁶ Si veda il bell'articolo di S. SOAVE, *La dittatura della trasparenza*, in *Il Foglio*, 28 marzo 2013, con tanto di riferimenti storici al problema della denuncia dei passaggi riservati della politica e della diplomazia e alle condotte non sempre coerenti tenute di seguito, con particolare riferimento al giacobinismo e al bolscevismo.

parlamentare”. Soprattutto all’indomani di elezioni, l’assenza di una maggioranza (alle elezioni) pre-costituita – ricordiamo che l’espressione è solo una formula di sintesi per esprimere una maggiore o minore fluidità dei processi politici: dalle urne non esce un bel nulla in quanto tale neanche quando è previsto un premi di governabilità o di maggioranza – amplia la funzione delle consultazioni, da chiunque svolte, e le rende il momento in cui, per definizione in riservatezza (che vuol dire nel caso: piena libertà e assenza di coartazioni), si provano a sciogliere i difficili nodi che si frappongono alla costituzione di un governo. Entro queste “dinamiche di stabilizzazione postelettorale dei rispettivi sistemi costituzionali⁴⁷ un ruolo ancora più accentuato ha un eventuale pre-incarico, inteso questo come un incarico che prelude ad ulteriori consultazioni. Un incarico siffatto ha le caratteristiche di essere svolto per la stessa finalità dell’azione svolta con le consultazioni dal Presidente della Repubblica perché è finalizzato allo stesso obiettivo di consentire l’espressione della dinamica fisiologica della forma di governo. D’altra parte il soggetto consultante è più libero di esplorare soluzioni e dettagli del possibile accordo di coalizione, ben oltre la formula politica alla quale, tendenzialmente, si arresta l’approfondimento effettuato di persona dal Presidente della Repubblica⁴⁸. Ma a nostra avviso essendo una ed unica la finalità, le consultazioni da chiunque svolte, dunque anche nell’esercizio di un incarico o pre-incarico, devono svolgersi nelle medesime condizioni ottimali per avere successo. Condizioni di riservatezza.

Tralasciando qui il rischio che le consultazioni, in quanto tipicamente riservate (questo è l’assunto della presente riflessione), si trasformino in operazioni politiche guidate dalla Presidenza delle Repubblica e diano luogo a manipolazioni delle

⁴⁷ Secondo la felice espressione di S. PRISCO, *A futura memoria*, cit., p. 2.

⁴⁸ Contra M. OLIVETTI, *Parlamentarismo sempre più in crisi. Nuovo passo verso il presidenzialismo*, *Avvenire*, 31 marzo 2013, secondo il quale, seguendo l’insegnamento di Mortati, al Capo dello Stato spetterebbe scegliere la figura in grado potenzialmente di formare un governo che goda della fiducia delle camere, senza entrare nel merito della formula politica. Il che, senza entrare nel merito della formula, a noi pare difficile, e ciò non vuol dire, ovviamente, che il Presidente della Repubblica scelga la formula politica, se non in condizioni veramente eccezionali di sovrabbondanza di soluzioni.

posizioni e del modo di rappresentare gli uni agli altri – eventualità, almeno quest’ultima, che in linea di massima è scongiurata dalla proposizione autentica delle singole posizioni effettuata nelle dichiarazioni ufficiali che al Quirinale fanno da contorno alle consultazioni – resta il fatto che elezioni che non indichino in modo più o meno oggettivo, meglio: fluido, la via da intraprendere per dare un governo al Paese, devono per definizione dar luogo ad un percorso di individuazione di una maggioranza che in realtà è di sua “costruzione”⁴⁹, essendo ogni meccanismo che a-priori sembrerebbe “creare” o “garantire” una maggioranza (come un premio di maggioranza o un qualunque meccanismo distorsivo della rappresentanza che produca esiti maggioritari in presenza di un partito solo o di una adeguata aggregazione di forze politiche) null’altro che un meccanismo di riduzione della complessità che richiede una verifica, una certificazione dell’inveramento di una potenzialità (che è sempre politica, non meno che numerica), una corroborazione. Potremmo affermare che minore è l’alea sui “risultati post-elettorali” e maggiore è la probabilità di una facile costruzione di una maggioranza – fino alla cd. pre-esistenza – e minore può essere il regime di riservatezza, in connessione con lo scopo tipico delle consultazioni e del conferimento di un (pre-)incarico. E’ quanto si afferma da parte di chi sottolinea in taluni casi la necessità di semplificare quello che può ridursi a un quasi-rito delle consultazioni o a prescindere del tutto. Senza discutere a fondo questa tesi, cui dedichiamo alcune considerazioni in una nota *infra*, resta il fatto che dove l’alea è massima, non esiste una palese maggioranza e si rende necessario il conferimento di un incarico finalizzato proprio ad una difficile verifica (si ripete: costruzione, e qui ancor di più), allora tanto più le consultazioni dovrebbero svolgersi all’insegna della riservatezza per avere maggiori possibilità di riuscita nello scopo loro istituzionalmente proprio. Del resto, a ben vedere (e il particolare è passato sottaciuto anche nelle diffuse critiche alla riunione *streaming* anche quando si

⁴⁹ Tra le altre cose il Pd presentava praticamente otto punti irrettrabili, aperti all’adesione altrui. Fatto non irrilevante, se l’esito della riunione non fosse già deciso in partenza (e forse, infatti, i due aspetti si tengono).

rimarcavano le virtualità della politica), la riservatezza delle consultazioni si accompagna, quale suo carattere complementare, a quello della “separatezza” che caratterizza tipicamente lo svolgersi delle consultazioni con il succedersi di incontri, più o meno cruciali e predeterminati secondo ordini di senso istituzionale-politico (ma suscettibili di essere affiancati da ulteriori o seguiti da momenti ove la discrezionalità politica si slega ancor più dalle forme) in funzione dell’obiettivo. Parte, appunto, di un più ampio *procedimento* fiduciario.

Riservatezza e separatezza concorrono all’esercizio paziente e graduale dell’individuazione di una (o più di una) soluzione politica e allo sblocco della funzione di indirizzo politico (se non dell’attività legislativa, come abbiamo sperimentato – fronte ulteriormente inedito – attualmente con la mancata costituzione delle commissioni parlamentari; questione cui qui non può essere dedicato neanche un cenno). A nulla varrebbe, ad esempio, convocare un’assemblea per svolgere pubbliche e magari collettive “consultazioni” che siano tali. Infatti l’assemblea parlamentare è piuttosto convocata per raccogliere, dopo la discussione, il consenso attorno al governo, e questo consenso è generalmente scontato.

A ben vedere l’assunto (che è poi tipico di un certo liberalismo, non sempre con esiti democratici e non sempre così genuino, come in Schmitt, o più genuino ma non meno problematico nella concezione della democrazia come quello kelseniano) per cui “la rappresentanza può aver luogo solo nella sfera della pubblicità” non è in contraddizione con un suo apparente contrario, ovvero che un governo rappresentativo-parlamentare, prescindendo dalle forme pubblicitarie che affiancano le consultazioni (di per sé, né l’una né l’altra costituzionalmente previste) e delle sedute parlamentari, può nascere solo a condizione di uno spazio affrancato dalla pressione della trasparenza e della pubblicità. Non a caso l’affermazione che la pubblicità è regola e la segretezza è eccezione vale per il modo di lavorare del parlamento – il luogo della rappresentanza in senso proprio – e non del governo. L’emersione della “sfera privata del pubblico” habermasiana

può forse valere come pretesa a dare un rilievo pubblico alla sfera privata ma non fino al punto da potersi pretendere una pubblicizzazione di quei momenti politici, riservati ma non certo “privati” che nella riservatezza e nella sue condizioni di contorno basano la propria prestazione di efficienza. Anche in tali momenti vi è ormai ampio spazio, non solo in esternazioni informali ma anche in forme istituzionali, per fare un “uso pubblico delle proprie ragioni”.

La riservatezza è dunque un connotato indefettibile delle consultazioni, che occorrerebbe salvaguardare con scrupolo anche nei casi in cui, indubbiamente, appare meno cruciale affidarsi e proprio e soprattutto per poterne disporre quando è estremamente necessaria, per evitare suscitare da parte dell’esercito dell’infantilismo democratico che assedia i nostri edifici con stupide insinuazioni su *pactum sceleris* (essendo gli *arcana imperii* cosa ben diversa e peraltro non necessariamente implicati in ogni riunione). Sono codeste consultazioni, appunto, al cuore del meccanismo parlamentare: non del funzionamento dell’organo governo, ma della creazione del governo in funzione del buon rendimento della forma di governo. La politica ha bisogno di momento pubblico, “onorati” (direbbe Bagehot), di rappresentazione; e ha bisogno di luoghi riservati, sobri, discreti dove cercare accomodamenti che poi comunque dovranno essere pubblicamente presentati e giustificati. Sembra infatti corretto definire in conclusione le consultazioni un’attività consistente in “udienze” che riveste carattere di informalità⁵⁰, ancorchè certamente di tipo istituzionale.

Le consultazioni sono allora l’emblema del regime parlamentare inteso quale regime mediatorio per eccellenza e in un certo senso pur precedendo il funzionamento della forma di governo sono al cuore del meccanismo.

Già è fin troppo problematica la riduzione del parlamento a sede di rappresentazione di eserciti schierati “per ottenere o tutto o niente” (Kelsen), a

⁵⁰ V. BALDINI, *Qualche osservazione*, cit., p. 4. Su un piano leggermente diverso, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, VII ed., Giuffrè, Milano, 1992, p. 430 accogliendo la distinzione tra consultazioni svolte dal Capo dello Stato e quelle svolte da un Presidente incaricato (cd. “piccole consultazioni”) è propenso a considerare solo le prime come caratterizzate da “ufficialità”.

“cassa di risonanza della propaganda” (Lenin), a sede di registrazione delle decisioni prese all'esterno, con ciò che ne consegue, già troppo distante dal modello della “democrazia deliberativa” eppure nelle condizioni dovrebbe esserne la sede ideale e come tale *ante litteram* veniva teorizzata dalla teoria ottocentesca, per aprire un cantiere nuovo dove *worst practices* delle dinamiche extraparlamentari, spacciate a loro volta per “democrazia deliberativa”, giungano al cuore del meccanismo e lo incrinino.

Le consultazioni investono direttamente o indirettamente due organi vitali come la Presidenza della Repubblica, nella sua funzione di impulso della vita costituzionale, e l'istituzione-governo. Traiamone qualche ultima considerazione su questo piano.

4. - Informalità e riservatezza delle attività del Capo dello Stato e tendenze recenti della forma di governo.

Abbiamo finora rimarcato più volte e fin dall'inizio il ruolo del Capo dello Stato sullo sfondo della decisione del Presidente incaricato di svolgere una riunione pubblica e in diretta perché ciò implica una precisa presa di posizione sul problema in questione, sulla ricostruzione e l'inquadramento costituzionale delle varie fasi delle “consultazioni” e, più generale, sul ruolo del Capo dello Stato sulla nostra forma di governo e sulle dinamiche recenti di funzionamento.

Secondo una corrente terminologia dottrinale Bersani avrebbe dato corso alle “piccole consultazioni”, che si differenzierebbero dalle consultazioni vere e proprie, a parte che per profili dei quali già abbiamo fatto cenno in nota, perché incarnerebbero una fase preparatoria o propedeutica (le consultazioni del Capo dello Stato), da tenere distinta rispetto ad una fase che chiama già “costitutiva”, e che si identificherebbe con il conferimento dell'incarico (essendo la nomina, del Presidente e dei ministri, parte di una fase “perfettiva”)⁵¹. Si tratta di

⁵¹ Es. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, II ed., 1995, p. 376.

un'articolazione che una parte della dottrina opera nel tentativo apprezzabile di aumentare la chiarezza concettuale con cui si può scandire l'iter di formazione in senso lato del governo. A parte la natura chiaramente dottrinale e non positivamente fondata di queste articolazioni, è evidente che l'incarico può considerarsi parte "costitutiva" della formazione del governo solo nel presupposto che (di regola) preluda alla nomina (così come il pre-incarico intende preludere ad un incarico "pieno"). Ma è chiaro che la realtà non depone in questo senso, e comunque tale non era il caso dell'incarico conferito a Bersani, che perciò forse, sempre secondo una terminologia dottrinale, piuttosto sarebbe da qualificare come pre-incarico⁵², precludendo ad una maggiore (ma comunque circostanziata) libertà dell'incaricato⁵³ ed eventualmente ad un incarico ("pieno") a formare il governo. Non è comunque il caso di interrogarsi sulla fondatezza di questa distinzione dottrinale⁵⁴, e circa la possibilità di distinguere formalmente una fase "costitutiva" da una fase "perfettiva", bastando qui osservare che Bersani ha dato luogo senz'altro a "consultazioni" (solo su altro e secondario piano distinguibili da quelle svolte dal Presidente) operanti nell'ambito della fase preparatoria e perciò in più

⁵² Va detto che per L. PALADIN, ult. cit., p. 378, il pre-incarico rientra, appunto, nella prima fase. Per altri, come il Cuocolo rientra in una fase successiva alle consultazioni. V. *infra*.

⁵³ Sulla relativa maggiore libertà dell'incaricato come carattere differenziale del pre-incarico v. M. OLIVETTI, *Crisi e poteri del presidente*, in L'Unità, 8 marzo 2013.

⁵⁴ A chi ha sostenuto l'infondatezza della distinzione, L. PALADIN, *Diritto*, ult. cit., p. 380 ha replicato che l'incarico non può ritenersi parte di una fase preparatoria al pari delle consultazioni in quanto "il Governo deve nascere nella sua interezza e non per segmenti" e, quindi, programma e nomi dei ministri debbono risultare da trattative da svolgersi il più possibile nella fase dell'incarico. La tesi dell'autore, che nasce da una lettura del procedimento all'intero di un'interpretazione complessiva della forma di governo (onde anche non sovraesporre in modo improprio l'incaricato), è condivisibile in linea di massima, salvo nel ritenere in fatto salvo nel paradosso di ritenere che l'incarico sia "costitutivo" entro la formazione di un governo che, per problemi intercorsi durante le trattative, potrebbe non nascere. Posto che anche la "riserva" è un istituto sorto del tutto in via di prassi, non è detto che scioglierla equivale alla garanzia che le trattative andranno a buon fine con la nascita del governo, alla luce della piega che poi possono prendere circa aspetti (inizialmente) ritenuti di dettaglio e non solo (come per il puro e semplice protrarsi delle trattative per un periodo anormale). Infatti, il Paladin, dopo aver affermato la natura "costitutiva" dell'incarico, non ne può escludere l'eventualità che sia opportuno o perfino necessario procedere alla sua revoca. Del resto è notissima una prassi assai più variegata, anche nei rapporti tra incarico e Presidente della Repubblica.

diretta connessione con le attribuzioni del Capo dello Stato. E' questo ciò che interessa.

In coerenza con la nostra convinzione che *tutto* il processo di formazione del governo, e pertanto anche le consultazioni, abbiano quale supervisore se non *dominus*, se non esclusivo quantomeno ultimo responsabile, il Capo dello Stato, non bisogna arrivare a interrogarsi sulle condizioni della revocabilità dell'incarico⁵⁵, né negare che grosso modo, come riteneva Mortati (però forse ancora troppo rigidamente; Capo dello Stato che sceglie l'uomo, incaricato che sceglie coalizione e programma; già decenni fa non era almeno fattualmente così), si registra una certa divisione dei compiti tra Capo dello Stato e incaricato, per arrivare alla conclusione che le consultazioni si rivelano anche per questa via una sede di grande delicatezza le cui finalità appaiono frustrate quando le modalità di svolgimento annullano "ogni margine di adattabilità alle circostanze". E' più che mai importante, con la vigente forma di governo, salvaguardare uno spazio, una zona franca dalla polemica politica e dalla lotta politica davanti all'opinione pubblica dove le questioni politiche possano essere discusse con calma, dove sia possibile concedersi pause, esitazioni, necessità di approfondimenti, richieste di chiarimento e – come "retroscenisti" e testimonianze da sempre attestano – dove è possibile far appello ad ulteriori ed estemporanee forme di coinvolgimento di soggetti cui appaia far ricorso al di fuori dei canoni o utilizzare contributi politici che possono rivelarsi fondamentali per sbloccare una situazione difficile o in stallo. O, infine, ove la preservazione della riservatezza consenta il dispiegarsi di rapporti inter-personale (ciò che non vuol dire che non restino pur sempre e unicamente politici) ove possa farsi strada la confessione su difficoltà politiche che si frappongono all'obiettivo (magari in riferimento a dinamiche inter-partitiche) o perfino la presentazione e

⁵⁵ Nel caso si era ritenuto da parte di alcuni (ad es. Stefano Ceccanti) che il pre-incarico non richiedesse di essere revocato né di essere oggetto di rinuncia. E difatti non risulta essere stato mai revocato né Bersani ha mai rinunciato formalmente.

discussione di questioni delicate, attinenti a questioni di sicurezza nazionale o politica estera, o magari, come è stato scritto, “indicibili”⁵⁶.

Non appare davvero peregrino, dunque, trarre qualche suggestione da una recente e già ben nota sentenza della Corte Costituzionale, utile per alcuni passi argomentativi senza che debba essere condiviso ogni argomento, ogni concatenazione causale e il dispositivo. Una sentenza – come avviene ogni tanto – non priva di apporti tra il dottrinario (sentenze “di sistema” vengono spesso definite) e la pedagogia istituzionale. Recitano alcuni passi della sent. n. 1 del 2013: “È evidente altresì che tutti gli organi costituzionali hanno necessità di disporre di una garanzia di riservatezza particolarmente intensa, in relazione alle rispettive comunicazioni inerenti ad attività informali, sul presupposto che tale garanzia – principio generale valevole per tutti i cittadini, ai sensi dell’art. 15 Cost. – assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quale l’efficace e libero svolgimento, ad esempio, dell’attività parlamentare e di governo”; e prosegue: “Le suddette attività informali, fatte di incontri, comunicazioni e raffronti dialettici, implicano necessariamente considerazioni e giudizi parziali e provvisori da parte del Presidente e dei suoi interlocutori. Le attività di raccordo e di influenza 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. L’efficacia, e la stessa praticabilità, delle funzioni di raccordo e di persuasione, sarebbero inevitabilmente compromesse dalla indiscriminata e casuale pubblicizzazione dei contenuti dei singoli atti comunicativi. Non occorrono

⁵⁶ Un riferimento a questa realtà, idonea a incarnare una possibile linea di demarcazione (solo tendenziale) tra consultazioni svolte dal Presidente della Repubblica e consultazioni svolte da persona da lui incaricata, in C. LAVAGNA, *Istituzioni*, cit., p. 729. Una linea di demarcazione, non nella conduzione delle trattative con terzi, ma proprio nei rapporti tra Capo dello Stato e Presidente incarica è individuata dal Barile nel senso che il Capo dello Stato può dare (al Presidente) “suggerimenti e consigli, ma non mai dettare condizioni in senso tecnico”, nell’ambito di una concezione complessivamente molto riduttiva del ruolo del Capo dello Stato in relazione ad ogni tipo di merito che attenga alla formazione del governo. V. ad es. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, III ed., Cedam, Padova, 1978, p. 264 ss.

molte parole per dimostrare che un'attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale”.

Al di là del merito della controversia (che include anche la questione se non si sia offerto un eccesso di protezione al Capo dello Stato) non sapremmo dire di meglio per descrivere la delicatezza del funzionamento delle istituzioni costituzionali e della più peculiare (tra l'altro perché monocratica) tra di esse.

Per queste ragioni incidentalmente ricordiamo che la sentenza è arrivata alla conclusione che costituisca una grave lesione delle prerogative del Capo dello Stato non già la conoscenza delle sue parole che fosse emersa in “pubblica udienza” (che ricorda un po' lo “streaming” grillino), ma anche solo il fatto che si conoscesse che il Presidente aveva comunicato con questo o quell'altro soggetto. Perché la funzione comunicativa sta dietro e a monte di ogni potere formale previsto dalla Costituzione ed è ad esso strumentale.

Tornando su quanto affermavamo sopra discutendo di un tema “bobbiano”, la casa di vetro, come si vede, non c'entra nulla⁵⁷. Il Maestro torinese è stato un sostenitore accanito della tesi della democrazia rappresentativa senza alternative “di sistema”. La democrazia rappresentativa è un regime mediatore e se l'obiettivo è insediare un governo e la funzione mediatrice viene in rilievo più che mai per la difficoltà del quadro politico-istituzionale, solo un accorto uso della funzione comunicativa – mediando riservatezza e pubblicità – può consentire il raggiungimento degli

⁵⁷ Facciamo riferimento ovviamente in particolare a N. BOBBIO, *La democrazia e il potere invisibile*, in ID., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, p. 85 ss. Lo ha rilevato con la consueta sensibilità sulla stampa M. GRAMELLINI, *Buongiorno*, La Stampa, 27 marzo 2013 nell'affermare che perfino una riunione dei nostri rissosissimi condominio presuppone sempre due tempi: il momento delle incomprensioni e dei malumori, e il momento in cui si gettano ponti e si abbozzano compromessi. Impossibile arrivare a risultati se ci si dovesse occupare delle forme o agire nella consapevolezza di essere visti dall'esterno e giudicati. Quando “la casa di vetro di abbassa le persiane e si comincia, orrore, a fare politica”.

obiettivi. Nelle consultazioni la comunicazione è efficace solo se riservata. A latere abbiamo rilevato come non mancano affatto fonti di informazione e di pubblicizzazione dei suoi contenuti.

Abbiamo la sensazione che la vicenda della quale abbiamo ragionato vada intesa come parte di uno scenario assolutamente inedito che sta ponendo grappoli di problematiche costituzionali, alcune finora ritenute più o meno di scuola o liminari altre davvero inimmaginabili fino ad ora. Tuttavia quello della democrazia diretta con i suoi stilemi è un mare montante. E la politica, in coincidenza con la sua crisi, tende ad assecondare queste onde ponendo però le basi per una crisi ancora più grave che magari trascini con sé le istituzioni medesime, più di quanto non sia avvenuto finora. Si auspica pertanto fortemente che l'esperimento, che ha avuto due ravvicinate esecuzioni, non venga ulteriormente riproposto. Qualcosa non fosse così per l'incalzare di una retorica direttista che non distingue e non vuol sentire ragioni e alla quale non ci si volesse o ritenere si poter opporsi (è evidente che disciplinando un campo privo di norma costituzionali è difficile desumerne divieti in forma giuridica), allora non può che auspicarsi una qualche essenziale regolamentazione dell'attività delle consultazioni (sempre preferibile ad un incarico presidenziale conferito a condizione di esercitare la funzione in modo riservato⁵⁸) e a questa prospettiva dedichiamo le ultime righe della presente riflessione.

Una fonte idonea al riguardo potrebbe essere individuata, eventualmente, in un regolamento interno della Presidenza della Repubblica. Nella distinzione che se ne fa un'autorevole dottrina⁵⁹ alcuni servono proprio a disciplinare in modo più dettagliato l'esercizio e lo svolgimento delle funzioni presidenziali. Tali regolamenti sono per indicazione della Corte costituzionale direttamente fondati

⁵⁸ Tutte le condizioni presidenziali sono opinabili, riproponendo le annose e complesse questioni poste dal Mortati, dall'Elia e da altri circa la sussistenza della libertà da ipoteche presidenziali nello svolgimento dell'incarico, a partire naturalmente da una ricostruzione della posizione del Capo dello Stato nella nostra forma di governo. Indicazioni, tra gli altri, in A. RUGGERI, *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 110 ss.

⁵⁹ L. PALADIN, *Sulla natura dei "regolamenti presidenziali"*, in Riv. trim. dir. pubbl., 1991, p. 1076 ss.

nella Costituzione⁶⁰ e dettati dall'esigenza di "consentire un efficiente esercizio della funzione presidenziale". Una descrizione che calza perfettamente per il caso in questione perché di questo, in ultima analisi, si tratta. Qualora fosse proprio necessario, se si cominciasse a dettare qualche norma in tema di consultazioni – senza alcuna specificazione da chi svolte – non solo si offrirebbe una base normativa ad un istituto che ne è privo⁶¹, ma si arriverebbe certamente a

⁶⁰ Sent. n. 129 del 1981, in tal senso anche G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Vol. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1988, p. 195.

⁶¹ La tesi tradizionale configura una qualche "doverosità" costituzionale o obbligatorietà delle consultazioni e prova a saggiarne variamente i limiti di questa attività (v. ad es. V. CARUSI, *Art. 92 Cost.*, in V. Crisafulli – L., Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 1990, p. 568). In tal senso oggi M. CARTABIA, *Governo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2006, p. 2832, nel configurare sia le consultazioni che l'incarico come "costituzionalmente necessarie" ancorchè non espressamente previste e, nel senso che si tratti di consuetudini, A. AMBROSI, *Art. 92 Cost.*, in Aavv, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Cedam, Padova, 2008, p. 832 (ammettendo del resto, per l'incarico, che la *ratio*, ne possa venir meno in ragione dei risultati elettorali). Nel tempo sono diventate più numerose negli ultimi lustri le opinioni secondo cui tanto le consultazioni che lo stesso incarico potrebbero essere omessi (ad es. C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del Governo*, in M. Luciani-M. Volpi, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 107 ss.). La prima affermazione in sede politico istituzionale, e al più alto livello, della possibilità di nominare un Presidente del Consiglio senza previo incarico è di Francesco Cossiga, allora Presidente della Repubblica, nel corso della crisi politica seguita ai dirimpenti risultati delle elezioni dell'aprile del 1992, ma piuttosto che essere in sintonia con un quadro costituzione che tende (o tendere) a configurare in sede elettorale maggioranze (ciò che certamente non era né nelle regole né nel modo in cui erano vissute dagli operatori del 1992), appare una prefigurazione di una sovra-esposizione della Presidente che poi si manifesterà nei mesi successivi con l'esperienza dei cd. Governi del Presidente. Sulla scorta dei mutamenti formali e informali avvenuti nel sistema lo ammettono ad es. G. U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna, 2007, p. 400, F. CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Giuffrè, Milano, 1996, p. 391, generalmente per l'asserita natura non consuetudinaria degli istituti in parola (mentre Zagrebelsky, e con lui Mortati, parlavano ancora di prassi discontinua). Alla medesima conclusione giunge, affermandone, sulla scia dell'insegnamento di Crisafulli, la natura di consuetudini "facoltizzanti", ora V. BALDINI, *Qualche osservazione*, cit., p. 2, ferme restando, ovviamente, le esigenze connesse alla corretta lettura del funzionamento della forma di governo da integrare nell'atto di nomina del Presidente del Consiglio che lo studioso individua sempre e unicamente nello sforzo di individuare un governo (o il governo più) in sintonia con gli orientamenti prevalenti nelle camere, a scampo di orientamenti discutibilmente attualizzanti che hanno fatto capolino in dottrina. In tal senso si ravvisa l'esigenza, sulla scorta degli studi del Cuomo, di affermare "tre fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale", l'unità del Governo, la sua continuità e la permanente fiducia delle Camere L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, cit., 379 in una logica (però in un contesto assai diverso da quello degli ultimi anni) di riaffermazione della necessità e dell'incarico e delle consultazioni almeno da individuarsi in un nucleo duro di soggetti politico-istituzionali da

conformare l'attività del politico senza arrivare a dilemmi traumatici (come la possibilità di una revoca dell'incarico per aver disatteso le modalità di svolgimento del medesimo). Evitiamo il riproporsi di un gioco svolto sotto gli occhi di tutto il mondo che è nocivo per le nostre istituzioni e, più di ogni altra cosa, irrazionale rispetto allo scopo. Un incontro pubblico e in diretta (rivedibile e rilanciabile nella Rete da chiunque un numero infinito di volte grazie allo *streaming* e alle possibilità della tecnologia) cambia le regole di un gioco consolidato fin dall'epoca dell'avvento del regime liberale, e le cui regole fondamentali non hanno meritato di essere modificate neanche con l'avvento dei regimi di massa, essendosene solo ottimizzato il rapporto tra esigenze di riservatezza e di pubblicità. La democrazia italiana, che mostra deficienze da tanti punti di vista, ha raggiunto un soddisfacente equilibrio di prassi e convenzioni nell'istituto delle consultazioni tra esigenza di pubblicità e trasparenza ed esigenza di funzionalità ed efficienza che si realizzano con forme di riserbo, riservatezza e modalità peculiari (come la separatezza degli incontri). Un equilibrio comunque delicato, che non andrebbe sconvolto o superato con tanta leggerezza.

coinvolgere in assenza dei quali, però, si configurerebbe un vizio del procedimento sanato dall'ottenimento della fiducia.