

Luigi D'Andrea
Brevi note sul discorso del Presidente della Repubblica per gli auguri di fine anno alle alte cariche dello Stato

È assai probabile che [il discorso tenuto dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, il 16 dicembre scorso, in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile](#) si configuri come il suo “testamento politico-istituzionale”, con il quale colui che è l'inquilino del Quirinale dal 2006 ha preso congedo dai vertici politici ed istituzionali del Paese, laddove il tradizionale discorso augurale a reti unificate della sera di S. Silvestro certamente si porrà come il commiato dall'intera comunità nazionale, prima delle dimissioni dall'alta carica, dallo stesso Capo dello Stato definite ormai “imminenti”.

Forse anche in considerazione di tale carattere “conclusivo”, questo discorso si pone come particolarmente significativo in ordine ad alcuni nodi politico-istituzionali, relativi al ruolo del Presidente della Repubblica e non solo. In primo luogo conviene porre in evidenza come anche tale discorso (non dissimilmente del resto da non pochi altri dell'attuale inquilino del Quirinale) presenti qualche profilo problematico in ordine al carattere di rigorosa imparzialità che è tradizionalmente ritenuto connotato dell'ufficio presidenziale. Infatti, non poche affermazioni presidenziali sembrano configurare un qualche schieramento politico della massima carica della Repubblica: basti qui ricordare come, sul piano delle riforme istituzionali, si affermi l'esigenza di “procedere con coerenza e senza battute d'arresto sulla via delle riforme”, di cui si difende “la coerenza sistematica”, e come si sostenga che le riforme predisposte dal Governo Renzi abbiano dato “il senso di quale cambiamento fosse divenuto indispensabile, e non più eludibile o rinviabile”; e per tali ragioni si ammonisca a non attentare “in qualsiasi modo alla continuità di questo nuovo corso”. Sul terreno propriamente economico e finanziario, il Presidente Napolitano osserva che “non si può obiettivamente negare la rilevanza e l'efficacia degli interventi accorti e tenaci del vertice del ministero dello Sviluppo Economico e della Presidenza del Consiglio in prima persona per risolvere con soddisfacenti intese le crisi di almeno quaranta aziende tra febbraio e novembre, non solo salvaguardando migliaia di posti di lavoro a rischio ma in qualche modo configurando importanti scelte di politica industriale”; considera “importante risultato” la riforma del mercato del lavoro, che qualifica come “aperta a molteplici esigenze di necessario rinnovamento, e divenuta improvvidamente oggetto di un'interpretazione riduttiva, concentrata sul punto di massimo possibile dissenso”.

Tuttavia, a mio sommo avviso, se si analizza il discorso presidenziale alla luce della complessiva funzione garantista che al Capo dello Stato viene dalla grande maggioranza della

dottrina devoluta, mi pare se ne possa rilevare una sostanziale fedeltà al ruolo presidenziale, purché si tenga adeguatamente conto del contesto e della peculiare fase della nostra storia nazionale. Infatti, al Presidente della Repubblica compete di garantire, mediante il prudente esercizio dei singoli poteri allo stesso devoluti, il fisiologico equilibrio tra i molteplici soggetti di rilievo costituzionale ed il complessivo rispetto dell'articolato disegno costituzionale: dunque, al Capo dello Stato è affidato un ruolo di tutela e di protezione delle condizioni – formali e sostanziali – di svolgimento di una dialettica politica ed istituzionale coerente con le esigenze di una democrazia pluralistica e parimenti rispettosa dell'unità del sistema. Ed è del tutto evidente – e puntualmente rilevato dalla dottrina – che l'esercizio di una siffatta funzione, la cui delicatezza difficilmente potrebbe essere sopravvalutata, non può che essere internamente conformato dalle concrete situazioni storiche che ne definiscono il contesto. In particolare, nella presente realtà italiana, mi pare si debba rilevare un tasso elevato (per quantità e qualità) di fattori sociali, politici ed istituzionali che mettono il sistema costituzionale complessivo in grave sofferenza (potremmo definirle, “patologie macro-sistemiche”): e nel discorso presidenziale che qui si annota non mancano certo i riferimenti a simili forme “patologiche”, lamentandosi la perdita di “agibilità” e “linearità” del processo legislativo, “da anni degradatosi qualitativamente e degenerato fuori di ogni correttezza istituzionale”, la manifestazione di “pulsioni violente e di tendenze alla delegittimazione del sistema, tra le quali le stesse forze di polizia”, l'irriducibile persistenza del “vizio antico” di dispute e discussioni “ipotetiche”, “un confuso nervoso agitarsi che torna ad evocare, in quanti seguono le vicende dell'Italia, lo spettro dell'instabilità”, la pernicioso “tendenza a scivolare da una critica, anche la più rigorosa, della politica, verso una distruttiva anti-politica, che si risolve in patologia destabilizzante ed eversiva”, ed ancora (e certamente non ultimo ...) lo “scandaloso diffondersi della corruzione e del malaffare”, non privo di “intrecci con la criminalità organizzata”. A tali per sé preoccupate e preoccupanti notazioni deve aggiungersi l'acuta consapevolezza, chiaramente esibita del Presidente Napolitano, della drammatica crisi economico-finanziaria attraversata dal Paese ormai da molti anni, della “mancata ripresa del PIL”, dell’“andamento ancora negativo dei consumi”, delle “oscillazioni, con qualche instabile miglioramento, ma ad un livello insopportabilmente alto, della disoccupazione e soprattutto di quella giovanile”: una crisi di straordinaria gravità, non certo congiunturale, che appare suscettibile di mettere a repentaglio i risultati di sviluppo economico e sociale fin qui conseguiti e, ancor di più, le prospettive di crescita futura. Ebbene, in un contesto comunitario in tal senso connotato, mi sembra che il Capo dello Stato, nella veste di “rappresentante dell'unità nazionale”, levi la sua autorevole voce non già a sostegno di una parte politica o sociale a preferenza di un'altra, ma piuttosto in direzione di una comune assunzione di un'alta responsabilità politico-istituzionale: riconosciuta espressamente “la piena legittimità dell'opposizione di

legislatura che varie forze tendono a perseguire” e dello “svolgimento, non privo di incognite, della dialettica tra movimenti di opposizione e di protesta e autorità dello Stato garante dei diritti di tutti i cittadini” (pur nel “massimo senso del limite” e nel “massimo rispetto della legge e del costume civile”), il Presidente della Repubblica richiede a tutti i soggetti del sistema la consapevolezza che il cambiamento è “divenuto indispensabile”, che si deve “sapere sempre di più passare ai fatti”, “sapere procedere con coerenza e senza battute d’arresto sulla via delle riforme”, delle quali occorre comunque assicurare “la coerenza sistematica”. Dovendo l’intero Paese accingersi all’assolvimento di “un’opera di lunga lena”, a ciascun attore del sistema si chiede, in fedeltà al proprio ruolo, in adempimento di “un dovere di onestà politica e di serietà istituzionale”, la capacità di esprimere “un tasso di volontà riformatrice e di determinazione politica e istituzionale” (espressamente e positivamente riconosciuta nel programma del Governo in carica). Insomma, il Capo dello Stato espressamente richiede “la più larga condivisione di responsabilità nel dare, dell’Italia che opera e discute, che si divide ma che sa anche essere unita per salvaguardare i suoi interessi vitali e la sua dignità, un’immagine seria”.

Ma il riferimento a quelle che abbiamo sopra qualificato “patologie macro-sistemiche” (ed è appena il caso di dolorosamente osservare che l’elenco proposto dal Presidente Napolitano non è certo esaustivo ...) consente un’ulteriore riflessione in ordine al ruolo di “rappresentante dell’unità nazionale” e di “garante politico” della Costituzione affidato al Capo dello Stato. Infatti, gli istituti di garanzia costituzionale previsti dal nostro ordinamento (ma, forse, una simile osservazione è in qualche misura generalizzabile) si presentano come efficaci rimedi nei confronti di forme di patologia – per così dire – limitate, “micro-sistemiche”, tali da non metterne a serio repentaglio identità e funzionalità complessiva (una legge non conforme alle norme di rango costituzionale, singole iniziative improvvise, episodi di malgoverno o di cattivo funzionamento di questa o quella istituzione ...). Allorquando il livello di patologia ravvisabile all’interno della convivenza politicamente organizzata risulti, per quantità e qualità, tale da trascendere la soglia delle “patologie micro-sistemiche”, e dunque idoneo ad aggredire le stesse basi di legittimazione del sistema, la reazione congrua non può che presentarsi come universale, coinvolgendo tutti gli attori dell’ordinamento, e non può che radicarsi nel dovere di fedeltà alla Repubblica, nel quale deve individuarsi l’autentica norma di chiusura del sistema costituzionale. Piuttosto, può forse incidentalmente (ed anche dubbiosamente) avanzarsi l’ipotesi (che naturalmente non è possibile qui sviluppare come pure converrebbe) che sia possibile prospettare un corollario, riferibile appunto agli organi di garanzia, del ben noto “paradosso delle riforme” di Gustavo Zagrebelsky, secondo il quale le situazioni che esigerebbero autentiche riforme costituzionale (qui definite “patologie macro-sistemiche”) renderebbero le stesse riforme ad un tempo necessarie ed impossibili. A fronte

di siffatte “patologie”, gli organi di garanzia sono spinti ad un esercizio delle funzioni loro devolute dall’ordinamento connotato da incisività, e non di rado tendenzialmente spinto verso il limite estremo, appunto in rapporto (si direbbe, in risposta) all’elevato tasso di sofferenza del sistema dalle patologie generato. Ma precisamente il “forte” esercizio dei compiti di garanzia del sistema, lungi dal permetterne la restaurazione di una fisiologica dinamica, rischia, appunto a causa della natura “macro-sistemica” dei fenomeni patologici da fronteggiare, di aggravare la complessiva condizione di sofferenza dello stesso sistema. Insomma, le “patologie macro-sistemiche” generano (o, quantomeno, rischiano di generare ...) nell’ordinamento costituzionale una sorta di sindrome autoimmune, rispetto alla quale unico rimedio autenticamente efficace appare un robusto e diffuso recupero del senso di fedeltà al sistema costituzionale ed ai suoi valori fondamentali.

Un ulteriore motivo di interesse del discorso presidenziale del 16 dicembre mi sembra ravvisabile nella pervasiva presenza in esso della dimensione sovranazionale (e non di rado di quella internazionale), nella costante tensione a riferire i problemi, le questioni, le soluzioni italiani alla sfera europea, o meglio ad evidenziare le relazioni biunivoche che sussistono tra il livello europeo ed il livello nazionale. Già in apertura, il Presidente Napolitano definisce il 2014 come “un anno che non è stato certo di ordinaria amministrazione per la politica italiana”, chiudendosi, il 13 gennaio del prossimo anno, “il semestre italiano di presidenza europea”: osserva che, nel corso dell’anno che sta per concludersi, la dinamica economica, politica ed istituzionale si è sviluppata all’interno di una “dimensione unica, italiana ed europea”, risultante dall’inestricabile intreccio di problemi, responsabilità, indirizzi, politiche che si collocano ad un tempo sul versante europeo e sul versante nazionale. Ed anche nella conclusione del discorso in esame si riscontra un incisivo riferimento alla dimensione sovranazionale: il Capo dello Stato ricorda il recentissimo vertice con il Presidente della Repubblica tedesca, Joachim Gauck, per evidenziare come ne sia venuta confermata che gli amici del nostro Paese in Europa e nel mondo si attendono che l’Italia dia “nuove, serie prove di continuità nel cambiamento”. Ma in realtà è l’intera trama del discorso presidenziale che si dipana intorno al plesso delle relazioni tra istituzioni europee e realtà nazionale: il Presidente rileva con compiacimento l’“accresciuto ascolto e autorità” riconosciuta al nostro Paese nel concerto europeo (di cui trova testimonianza nel ruolo attribuito al ministro degli esteri Federica Mogherini, chiamata a dirigere la politica estera e di sicurezza comune europea), apprezza “il valore e l’affidabilità che si riconoscono al ministro Pier Carlo Padoan” appunto in relazione alla sua capacità di autorevole interlocuzione con le istituzioni europee, risulta costantemente attento al riflesso sul livello europeo (e spesso sul livello internazionale) delle vicende italiane. Anzi, mi sembra particolarmente significativa appunto l’espressa insistenza sull’esigenza di tenere conto del – si direbbe – punto di vista “esterno” nella valutazione di fatti, programmi, proposte, situazioni

critiche nazionali: così, per esempio, il giudizio sull'importanza dell'ormai conseguita riforma del mercato del lavoro (giunta “alla vigilia delle sue specificazioni applicative attraverso i decreti delegati”) è espressamente formulato in riferimento anche al giudizio di “osservatori e partner europei”, così come le riforme istituzionali sono apprezzate in rapporto alla loro ricaduta “sulla forza di attrazione dell'Italia come luogo di investimenti e di proficue iniziative da parte di soggetti stranieri o in collaborazione con essi” e sulla “disponibilità di nuovi interlocutori dell'Italia a investire e operare da noi”. E non è forse inutile osservare che l'istanza di continuità e di stabilità istituzionale e politica (cioè, in concreto, di stabilità dell'Esecutivo), più volte richiamata dal Presidente (anche attraverso l'evocazione dello “spettro dell'instabilità”) si lascia apprezzare anche alla luce dell'esigenza di garantire le condizioni – per così dire – strutturali della fitta rete di rapporti richiesta dall'ordinamento europeo, da una parte, dalla rilevanza crescente delle relazioni internazionali in un contesto di dominante globalizzazione, dall'altra parte.

Dunque, mi sembra se ne possa concludere che [il discorso presidenziale di fine anno davanti alle più alte cariche dello Stato](#) si configura come intimamente e positivamente permeato dalla “logica” del costituzionalismo multilivello (o interlivello, come a me sembra preferibile), laddove il confronto politico (e più latamente pubblico) del nostro Paese sembra tuttora spesso confinato entro un'angusta prospettiva nazionalistica, anacronisticamente chiuso alla dimensione sovranazionale ed internazionale.