



**Il segretario del Pd Pier Luigi Bersani, al Quirinale dopo aver ricevuto il preincarico**  
FOTO DI MAURO SCROBOGNA/LAPRESSE

# Napolitano: larghe intese difficili ma serve maggioranza certa

MARCELLA CIARNELLI  
ROMA

Se una "prima volta" c'è da annotare nella procedura d'incarico al leader del centrosinistra di mettersi al lavoro per cercare di dare un governo al Paese nei «termini precisati» dal presidente della Repubblica, è proprio l'iniziativa del Capo dello Stato di proporre una sua lunga dichiarazione prima di fare il nome di Pier Luigi Bersani, destinatario del preincarico. Invitato ad operare prendendosi tutto il tempo necessario ma anche cercando di raggiungere «al più presto» l'obiettivo, dato che «il Paese è premuto da problemi che esigono la nascita di un esecutivo e l'avvio di una normale e piena attività legislativa, al di là dei provvedimenti urgenti che il governo dimissionario riterrà di adottare ed è in grado di adottare».

È stato un lungo, puntuale e meditato discorso quello del Capo dello Stato, denso della problematicità di una situazione difficile che è evidente a tutti e che Napolitano ha affrontato senza né ottimismo né pessimismo, ma ancorandosi all'evidenza delle posizioni e dei fatti. Una ventina di minuti, o poco più, è durato il colloquio tra il presidente e il leader del centrosinistra avvertito della convocazione al Quirinale nella tarda mattinata. L'ufficialità del preincarico (che secondo il costituzionalista Gaetano Azzariti è nei fatti un incarico dato che, comunque lo si definisca, «deve essere sempre sottoposto alla verifica di una maggioranza e che non c'è nessun automatismo tra incarico e nomina») Bersani l'ha ricevuta alle cinque della sera quando gli sono stati sottoposti anche i contenuti dell'intervento che di lì a poco Napolitano avrebbe fatto. Concluso con il conferimento dell'incarico «in continuità di eloquenti, appropriati e non lontani precedenti» per verificare «l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, tale da consentire la formazione di un governo che ai sensi del primo comma dell'articolo 94 della Costituzione abbia la fiducia delle due Camere. Egli mi riferirà appena possibile sull'esito della verifica». Al lavoro, dunque, è stata l'esortazione per dare concretezza «alla fase decisiva per dare un nuovo governo all'Italia».



Giorgio Napolitano FOTO LAPRESSE

Il Capo dello Stato ha, dunque, voluto illustrare le posizioni «articolate e complesse» raccolte tra i partiti, non lasciandole alle interpretazioni di parte, durante i due giorni di consultazione. Le «istanze di cambiamento del Movimento 5 Stelle confortate da un rilevante successo elettorale», e «l'esigenza di un governo di vasta unione che conti innanzitutto sulle due maggiori forze parlamentari» sostenuta dal Pdl che si è scontrata con «antiche e profonde divergenze» solo attenuate nel periodo del governo tecnico. La volontà espressa da altre forze di procedere sulla strada della riforma. Alla fine la decisione che «il destinatario dell'incarico vada individuato nel capo della coalizione di centro-sinistra, da essa designato anche con una procedura di partecipazione democratica nella persona dell'onorevole Bersani. Tale coalizione, avendo ottenuto - sia pure gra-

zie 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».

## LA STABILITÀ ISTITUZIONALE

«Non tocca certo a me vagliare piattaforme programmatiche, su cui dovranno pronunciarsi partiti e gruppi parlamentari nelle prossime discussioni finalizzate alla formazione del governo» ha detto Napolitano. Ma non ha mancato di ricordare a quanti diventano ora i protagonisti del confronto per dare un governo al Paese «la portata delle sfide da affrontare» tenendo conto innanzitutto «della popolazione che più soffre per la crisi economica e sociale» e non comprende «scontri totali e paralizzanti». Quindi «l'essenziale è mostrare a noi stessi, all'Europa e alla comunità internazionale quanto apprezziamo e coltiviamo il valore della stabilità istituzionale, non minore di quello della stabilità finanziaria: da entrambi dipende il grado di affidabilità del nostro Paese. L'Italia deve darsi un governo operante nella pienezza dei suoi poteri; occorre assicurare la vitalità e fecondità della nuova legislatura. È così che possiamo contribuire anche al consolidamento delle istituzioni europee». Non farlo sarebbe «una grave responsabilità».

Napolitano ha rinviato al mittente le affermazioni di questi giorni «nel dibattito pubblico a proposito del tempo che stanno prendendo gli adempimenti post-elettorali: non è ancora trascorso un mese dalle elezioni del 24 febbraio, da una settimana si sono insediate le nuove Camere, e mi complimento per il fatto che si sono già definiti i rispettivi Uffici di Presidenza, significativamente rappresentativi di tutte le componenti politiche. Nella fase che ora si apre occorre procedere senza sterili lungaggini ma con grande ponderazione ed equilibrio. A chi parla di lentezze segnalo che nei due paesi di democrazia parlamentare in cui si sono svolte delicate consultazioni elettorali tra l'autunno scorso e l'inizio di quest'anno, sono occorsi, per la formazione dei nuovi governi, circa due mesi, in Olanda 54 giorni e in Israele 55 giorni».

# Da De Gasperi a D'Alema, il decimo pre-incarico

**H**o conferito - in continuità con eloquenti, appropriati e non lontani precedenti - all'on. Pier Luigi 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. Egli mi riferirà, sull'esito della verifica compiuta, appena possibile». Con queste parole, pronunciate a conclusione di un articolato intervento nel quale ha motivato la scelta da lui compiuta al termine delle consultazioni, il presidente Napolitano ha comunicato di aver conferito a Pier Luigi Bersani un «pre-incarico» in ordine alla formazione del nuovo governo. Si tratta - come correttamente afferma il presidente - di uno strumento del quale esistono vari precedenti: esso, infatti è stato usato in passato ben 10 volte dal 1948 ad oggi, e più precisamente da Einaudi a De Gasperi, nel luglio 1953; da Gronchi a Segni, nel maggio 1955 (questi primi due casi vennero inizialmente definiti «missioni esplorative», ma, come Leopoldo Elia notò già nel 1957, erano in realtà pre-incarichi); da Gronchi a Fanfani, nel giugno 1957; da Saragat a Moro, nel febbraio 1966; da Saragat a Ru-

## L'ANALISI

MARCO OLIVETTI

**L'utilizzo di questa variante risponde a esigenze di cautela, ma sono incerti i suoi contorni e i poteri dei due presidenti**

mor, nel giugno 1968; da Saragat a Moro, Fanfani e poi a Rumor, nel marzo 1970; e da ultimo da Scalfaro a Prodi e poi a D'Alema, nell'ottobre 1998.

La formula utilizzata in occasione dell'ultimo pre-incarico fu effettivamente simile a quella cui si è fatto ricorso ieri: «Il presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, ha ricevuto questa sera, al Palazzo del Quirinale, l'onorevo-

le Massimo D'Alema, al quale ha conferito l'incarico di verificare l'esistenza di un sostegno parlamentare certo, che consenta la formazione del governo. Il Capo dello Stato ha invitato l'onorevole D'Alema a riferire nel più breve tempo possibile».

Ma che cosa vuol dire «pre-incarico»? I contorni della figura ora evocata sono per certi versi incerti ed ambigui. Si può comunque dire che esso è un incarico condizionato a una previa verifica dell'esistenza di una maggioranza parlamentare, che si distingue dagli altri «utensili» utilizzati dai presidenti italiani per risolvere le crisi di governo.

In particolare, si discute su quali siano le differenze fra il pre-incarico e il mandato esplorativo (utilizzato anch'esso dieci volte, che vengono per lo più individuate in due elementi: a) il destinatario; b) la funzione dell'atto. Riguardo al destinatario, l'«esploratore» è di norma una figura istituzionale (per lo più il presidente di una delle due Camere); il «pre-incaricato» è invece un potenziale presidente del Consiglio che non si vuole «bruciare» e il cui mandato è delimitato o su iniziativa del presidente della Repubblica (come forse in questo caso) o dello stesso incaricato (come nel caso di

De Gasperi nel 1953).

Riguardo alla funzione della «missione», nel caso del mandato esplorativo si tratta di raccogliere informazioni per consentire al presidente della Repubblica di prendere una decisione (anche) in ordine alla scelta dell'incaricato; nel caso del pre-incarico si tratta di una fase verosimilmente prodromica al conferimento dell'incarico, una volta che si siano verificati i fatti cui esso è condizionato.

Il rapporto fra presidente della Repubblica e presidente del Consiglio pre-incaricato è assai difficile da definire. Sembra che l'utilizzo di questa variante procedimentale risponda da un lato a esigenze di cautela (non «bruciare» il pre-incaricato), dall'altro ad una aspirazione del presidente della Repubblica a monitorare l'attività del pre-incaricato. Questa seconda funzione, seppur sussistente in alcuni casi del passato, soprattutto durante la presidenza Gronchi, potrebbe apparire criticabile, in quanto attribuisce al presidente della Repubblica un ruolo nella formazione del governo più ampio di quello che gli compete in un regime parlamentare, nel quale le formule politiche e l'indirizzo politico sono determinati dal raccordo Parlamen-

to-governo (e in definitiva dai partiti politici, nella loro autonomia).

È invece fisiologico nella dinamica del pre-incarico che sia una successiva verifica, compiuta di comune accordo dai due soggetti (presidente della Repubblica e presidente del Consiglio pre-incaricato), a decidere sulla eventuale prosecuzione del tentativo di formare un governo sulla base di un incarico «pieno», o se lasciare campo libero ad eventuali ipotesi diverse.

L'ambiguità del pre-incarico è peraltro percepibile dalla difficoltà di tradurre questa nozione in inglese o in spagnolo (lingue in cui è già complesso tradurre la ben più lineare nozione di incarico). E dietro questa ambiguità terminologica sta quella relativa alle linee di responsabilità politica (del presidente della Repubblica, del presidente del Consiglio pre-incaricato, delle forze politiche rappresentate in Parlamento). Una linea di responsabilità politica che in una democrazia rappresentativa deve prima o poi trovare una verifica nell'unico organo cui - nel sistema costituzionale italiano - compete accertare l'esistenza di una maggioranza: il Parlamento della Repubblica, rappresentante della nazione, nelle due Camere che lo compongono.