



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente, Il settennato di Giorgio Napolitano*, Il Mulino, Bologna, 2013, pp. 200.

Pubblicato ad un mese dall'inaspettata rielezione a di Giorgio Napolitano – evento senza precedenti nella storia della nostra Repubblica - il volume di Vincenzo Lippolis e Giulio M. Salerno si è proposto il valido compito di offrire una chiara ed esaustiva lettura del settennato di un Capo dello Stato che ha scritto una pagina importante della storia della Presidenza della Repubblica italiana, non fosse altro che per la straordinaria decisione delle forze politiche di riconfermarlo al Quirinale. In realtà già prima della sua rielezione, la presidenza di Napolitano aveva assunto caratteri molto forti e decisivi in determinati passaggi di crisi della nostra democrazia, con accentuate sfumature leaderistiche, tanto da far parlare la dottrina e la politica di presidenzialismo o di semipresidenzialismo *all'italiana*. Ed è proprio su questo nodo che il saggio di Lippolis e Salerno può tornare più utile: innanzitutto per compiere un'ordinata ed esauriente analisi dell'operato di Napolitano nel corso del suo primo settennato, ma soprattutto torna utile per svolgere alcune considerazioni circa le paventate e millantate trasformazioni istituzionali che – tacitamente e, quindi, a Costituzione invariata – avrebbero influito sulla forma di governo. Vero è che in molti aspetti il settennato di Napolitano si è rivelato *sui generis* ed ha assunto i caratteri propri di un sistema a tendenza monocratica presidenziale, ma a ben vedere non è intervenuta nessuna forzatura o rottura della forma di governo parlamentare, che rimane tal qual era nel suo disegno formale dei costituenti del '48. L'opinione frettolosa e voyeuristica di chi decanta un nuovo regime presidenziale manca della riflessione sulla plasticità del nostro impianto istituzionale che può modellarsi alle varie contingenze storico-politiche grazie all'elasticità del dettato costituzionale che, a sua volta, rende estremamente adattabile la costituzione materiale. E questo in particolar modo si verifica per le norme sul Presidente della Repubblica, appositamente pensata per far sì che il Capo dello Stato possa espandere e contrarre i propri poteri per svolgere, da un lato, la schmittiana funzione di “custode della Costituzione”, rappresentante dell'unità nazionale e dei supremi valori da questa espressi nella carta fondamentale, e per colmare, dall'altro, vuoti di potere creati da istituzioni delegittimate e indebolite, assumendo così il ruolo di “reggitore della crisi” di cui parlava Carlo Esposito nel 1960.

Lo scopo del saggio si rivela quindi quello di scoraggiare qualsiasi “deriva presidenziale”, già peraltro decantate da più voci: così il Corriere della Sera ha ospitato la penna di Sartori, che ha parlato di *presidenzialismo parlamentare* (editoriale Cor.Sera 26 febbraio 2012), mentre la Repubblica ha pubblicato, ad una settimana dalla rielezione di Napolitano, un editoriale di Ilvo Diamanti che annunciava il *presidenzialismo preterintenzionale*. Questione di discrasia metodologica tra giuristi e scienziati della politica? Sembra di no, poiché anche ad una rapida ricognizione superficiale, in dottrina si incontrano la vecchia

tesi di Barile del 1958, recentemente ripresa da Omar Chessa, i quali parlano di partecipazione del Presidente alla formazione dell'indirizzo politico. Al di là delle più disparate teorie classificatorie delle forme di governo imperniate su dualismo/monismo (Luciani), su collaborazione/subordinazione (Vergottini) o sul sistema partitico (Elia), i due Autori accolgono la teoria di derivazione mortatiana, ampiamente accettata nel mondo accademico, che per la distinzione fra le varie tipologie usa la discriminante della «direzione politica dello Stato», in altre parole bisogna tener conto dell'organo che *effettivamente* determina l'indirizzo politico (Lanchester). E sta proprio qui la soluzione alessandrina del nodo gordiano: solo nel caso in cui il Presidente riuscisse ad imporre un *proprio* indirizzo politico potrebbe parlarsi di presidenzialismo di fatto - e la locuzione "di fatto" si fa necessaria dal momento che nessuna riforma è intervenuta a modificare il testo costituzionale. Ma dal momento che i poteri presidenziali si limitano e si circoscrivono ad attività di controllo legislativo, di sollecitazione o di intermediazione politica, non avrebbe senso parlare di presidenzialismo: gli atti del Capo dello Stato hanno necessariamente bisogno della controfirma ministeriale (art. 89 Cost.), dunque affinché possa imporsi la volontà direzionale presidenziale è necessario che parlamento e governo siano, in modo assoluto, subordinatamente collaborazionisti. Certo non può dirsi espressione di indirizzo politico l'uso massiccio, anche se rigorosamente legittimo, degli atti informali. Questi si concretizzano nelle esternazioni (che, secondo la definizioni degli Autori possono dirsi *libere*, se intervenenti in corso di formazione dell'atto legislativo, oppure *a valenza politica diffusa*, se non rivolte ad organi ed istituzioni parlamentari, ma alla società civile, alla pubblica opinione), ed anche nell'attività di *moral suasion*, ma non sembrano affatto potersi definire come imposizione di un indirizzo politico presidenziale autonomo. Il Presidente, malgrado qualche accelerazione nella prassi, può dirsi ancora "il magistrato di persuasione e di influenza" pensato da Meucci Ruini, il "contropotere di influenza" di Barbera e Fusaro. Certo, come lo stesso Napolitano ha ricordato in un uno dei suoi discorsi di fine mandato (più precisamente il discorso del 15 novembre 2012), il Capo dello Stato non è neanche il re che taglia i nastri alle inaugurazioni, ma anzi "il Presidente della Repubblica [deve] prendersi delle responsabilità senza invadere campi che non sono suoi".

A questo riguardo si ritiene opportuno analizzare più approfonditamente il saggio in quelle sue parti ritenute più significative per la comprensione della tesi sostenuta da Lippolis e Salerno.

Il volume, dopo una sezione introduttiva tesa all'inquadramento generale, e segnatamente nei regimi parlamentari, delle funzioni e del ruolo del Capo dello Stato (in cui gli Autori dedicano anche una parte alla trasformazione della figura del Presidente della Repubblica *pre e post* 1993), si sviluppa in una serie di capitoli, ognuno dei quali dedicato ad una sfera di intervento del Presidente, in particolare negli ambiti in cui l'operato Napolitano è stato maggiormente dinamico e pregnante.

Particolarmente interessante si rivela il secondo capitolo, in cui Lippolis e Salerno si occupano di ricostruire le vicende presidenziali alla luce dell'instabilità politica italiana, resa più aspra dalla crisi politico-istituzionale iniziata nel primo lustro degli anni novanta (anche se taluni – come il Professor Lanchester - rintracciano l'origine del nostro crollo di regime in anni ben più lontani, a partire cioè dalla fatale sconfitta della DC alle amministrative del 15 giugno del 1975). Fondamentale, infatti, per un'onnicomprendiva visione delle nuove prassi instauratesi in tempi recenti è sicuramente il ruolo svolto durante le crisi di governo delle due legislature che il suo settennato ha visto entrambe terminare anzitempo: con uno scioglimento anticipato dopo solo due anni per la XV legislatura (2006-2008) e a ridosso della scadenza naturale per la XVI (2008-2013). Sostanziali quindi sono stati i suoi interventi nella gestione delle crisi parlamentari o governative che hanno colpito il II governo Prodi prima, il IV governo Berlusconi poi e, infine, il governo *tecnico* Monti. Al contrario di quanto accadeva nella prima Repubblica in cui la regola erano le crisi extraparlamentari, Napolitano si è trovato a gestire crisi

parlamentari ben più brusche e in tutte il suon contributo è stato indispensabile alla loro risoluzione. Basilare, potrebbe obiettarsi, in una forma di governo parlamentare, dove il Presidente non è pensato solo in una dimensione unidimensionale di rappresentante dell'unità nazionale, ma anche – e, in tempi recenti, soprattutto – come *Capo dello Stato* vero e proprio, attore nella società civile così come nei palazzi della politica, secondo la definizione di Massimo Luciani. Ma non si dimentichi però che il ruolo politico da questi svolto si veste sempre del suo tradizionale abito di *super partes*, di *pouvoir modérateur* che riattiva il circuito governo-parlamento mediante i poteri di nomina del gabinetto e di scioglimento delle Camere. E sarebbe questo il ruolo di «instrument de la souveraineté populaire» di redslobiana memoria che il Presidente della Repubblica svolge quando i due piatti della bilancia del regime parlamentare – ossia governo e parlamento – entrano in crisi e perdono il loro equilibrio. Napolitano in questo senso sarebbe intervenuto più di una volta per ristabilire la collaborazione o, anche, un bilanciamento tra questi due perni, talvolta utilizzando semplicemente una *moral suasion* rivolta alle forze politiche, altre volte rimettendo direttamente la questione al corpo elettorale: si intendono qui i due casi di scioglimento anticipato *presidenziale*, mentre nella prima Repubblica – la si chiamerà così più per comodità nella scansione diacronica della nostra storia costituzionale che per effettiva condivisione dell'uso di questa terminologia – in buona sostanza si può parlare di *autoscioglimenti* concordati dai partiti politici che il Capo dello Stato si limitava semplicemente a registrare. Non a caso Lippolis e Salerno ricordano come anche la “tormentata presidenza” di Cossiga soggiacque a questa logica, e come solo nell'ultima parte del suo mandato questi si pose in netto contrasto con le forze politiche, quando, in un suo messaggio alle Camere del 1991, richiamò la necessità di profonde riforme istituzionali.

Le innovazioni nelle prassi presidenziali furono inaugurate con Scalfaro – protagonista indiscusso di quegli anni di inchieste penali, scandali politici e dissoluzione dei grandi partiti politici del patto costituente – il quale prima nominò il governo Ciampi (il cosiddetto *governo del presidente*), poi precedette con un il primo vero scioglimento presidenziale nel gennaio del 1994 a seguito dell'approvazione delle due nuove leggi elettorali n° 276 e n° 277 del 4 agosto del 1993. A questo seguì la decisione di non sciogliere le Camere nel dicembre del 1994 e di affidare l'incarico al Direttore generale della Banca d'Italia, Lamberto Dini. Napolitano dunque si inserisce su questa linea di continuità e gli Autori ricostruiscono minuziosamente le vicende politiche che hanno accompagnato il suo settennato, che, sostanzialmente, può riassumersi in cinque interventi presidenziali di taglio incisivo: il rinvio alle Camere, nel febbraio del 2007, del secondo governo Prodi per la verifica della fiducia, anzi, come scritto nel comunicato del 24 febbraio, “della necessaria maggioranza politica” (innescando così una serie di discussioni e dibattiti, sia in dottrina che sui giornali, inerenti la distinzione fatta dalla tesi della doppia maggioranza riguardo la “maggioranza parlamentare” e la “maggioranza governativa o politica”, nata all'indomani della votazione di fiducia al Senato del governo Prodi in cui furono decisivi i voti dei senatori a vita); l'incarico – fallito - al Presidente del Senato Marini, dato il 30 gennaio 2008, per formare un governo a termine con lo scopo di riformare la legge elettorale (come già aveva auspicato nel messaggio del 24 febbraio 2007 in cui già si teneva in debito conto “la necessità prioritaria di una modificazione del sistema elettorale vigente”): l'innovazione nella prassi degli incarichi a termine fu qui nel fatto di legare il mandato all'approvazione di una riforma istituzionale, mentre in precedenza lo si era sempre vincolato ad una formula politica; l'intervento nella calendarizzazione del voto sulla mozione di sfiducia presentata dai deputati del gruppo FLI (formatasi dopo la rottura, consumatasi nell'aprile del 2010, tra le due anime che avevano dato vita al grande partito “a vocazione maggioritaria” di Berlusconi, quando Fini e vari deputati e senatori uscirono dal Pdl): la mozione di sfiducia – sottoscritta anche dal gruppo dell'Udc – venne presentata agli inizi di novembre 2010, ma con i comunicati del 13 e del 16 dello stesso mese, Napolitano subordinò la votazione della mozione

all'approvazione della legge di stabilità per il 2011 e il voto di fiducia slittò al 14 dicembre con gli esiti a tutti noti, poiché dopo circa un mese i numeri non erano più dalla parte delle opposizioni e ne uscì un governo di minoranza – perché non aveva ottenuto la maggioranza assoluta – con dei sostenitori diversi da quelli usciti dalle urne del 2008; la risoluta gestione - tutta presidenziale - della crisi finanziaria che rischiava di compromettere seriamente la posizione politica ed economica dell'Italia non solo sul piano internazionale, ma anche del mercato europeo, crisi questa che travolse il IV governo Berlusconi e che fece ricadere la scelta sul Professor Monti per la costituzione di un governo tecnico in grado di far fronte alla necessità ed urgenza di riforme e interventi economici: il Presidente in questa occasione non soltanto accompagnò le dimissioni dell'allora Primo Ministro – fu infatti un comunicato della Presidenza della Repubblica ad annunciare le dimissioni del governo Berlusconi con un comunicato dell'8 novembre 2011 – ma si procurò anche di rassicurare i mercati, confermando l'imminente apertura della crisi di governo (comunicato del 9 novembre 2011) e partecipando fattivamente alla formazione del governo Monti, il cui giuramento si svolse dopo pochi giorni (il 16 novembre) la nomina del professore a senatore a vita (9 novembre); la posposizione – come nel novembre del 2011 – della verifica della maggioranza all'approvazione della legge di stabilità, quando, nel dicembre del 2012, i gruppi parlamentari del Pdl annunciarono per bocca di Alfano la loro volontà di revocare la fiducia al governo Monti: questo accadde il 7 dicembre, ma Napolitano ricevette al colle prima i Presidenti delle due Camere, Schifani e Fini, poi anche Bersani e Casini, al fine di congelare la crisi per il tempo necessario ad approvare la legge di stabilità; infatti le dimissioni formali di Monti arrivarono solo il 22 dicembre (mentre erano state preannunciate l'8 dicembre), dopo l'approvazione dell'ex legge finanziaria, e lo stesso giorno il Presidente della Repubblica firmò il decreto di scioglimento delle Camere ed indicava i nuovi comizi elettorali che si sarebbero svolti il 24 e il 25 febbraio 2013.

Ripercorre i momenti salienti che hanno riguardato il rapporto fiduciario governo-parlamento nella fase di formazione e di crisi dei gabinetti durante il settennato Napolitano aiuta a ricostruire la figura umana del *Presidente della Repubblica-persona*, ma anche del *Presidente della Repubblica-organo*, alla luce delle nuove interpretazioni date al ruolo di questa istituzione. Il saggio, segnatamente, si preoccupa di dimostrare come il nuovo corso della prima presidenza di Napolitano non sia affatto straripata dall'alveo segnato dalla tradizione, se non per una certa innovazione nella prassi, talvolta già inveratasi in precedenti. Come la *vexata quaestio* sullo scioglimento, di cui è stata riconfermata, secondo l'opinione di Lippolis-Salerno, la natura di *extrema ratio* di fronte ad una situazione bloccata, tipica di un regime parlamentare. È la tesi dello *scioglimento funzionale* contrapposta da autorevole dottrina a quanti invece sostengono che, con l'affermarsi del bipolarismo, tale istituto debba esser letto, secondo il modello Westminster, come prerogativa governativa e che debba esser utilizzato per ristabilire una corrispondenza tra volontà del corpo elettorale e composizione parlamentare, come invece Bartole ha notato. Al contrario alla luce degli avvenimenti prima riportati, come anche gli esempi che le presidenze precedenti offrono, portano gli Autori a sconfessare questa dottrina, asserendo – anche sull'esempio di Napolitano – che alla lettera del nostro dettato costituzionale è pienamente legittimo un governo che si fondi su una maggioranza politica diversa da quella risultante dalle urne, poiché per la legittimazione del governo è da sola sufficiente la fiducia delle Camere, così come disposto dall'art. 94 Cost. Parallelamente sembrano anche smentire la tesi dello scioglimento come *atto complesso*, in cui, da ultimo, Omar Chessa rintraccia la commistione tra la volontà presidenziale e volontà governativa, in favore della tesi dello scioglimento come prerogativa presidenziale. A riprova riportano infatti un passo molto significativo del discorso tenuto il 20 dicembre 2010 in cui il Presidente sottolineava come nel nostro impianto costituzionale fosse “prerogativa del Capo dello Stato [...] sancire l'impossibilità di completare una legislatura parlamentare e quindi sciogliere le camere”. Quindi una prerogativa

presidenziale esercitata in assenza di alternativa, secondo la lettura data nel saggio al potere sancito dall'art. 88 Cost., stringato nel suo dettato quanto elastico nella sua applicazione.

Secondo nodo fondamentale è sicuramente il tema della funzione di controllo della legislazione svolta dal Presidente, che sapientemente gli Autori chiamano “arbitro della legislazione”, come del resto intitolano il terzo capitolo a ciò dedicato. Nel bilancio del suo settennato emerge subito con chiarezza quanto il Presidente abbia usato molto sporadicamente i suoi poteri formali – sempre in continuità con la prassi presidenziale inaugurata da Ciampi - riguardo alla funzione di controllo sulla legislazione: una sola legge rinviata (il collegato lavoro del 2010); un solo decreto legge di cui si è rifiutata l'emanazione (caso Englaro) e uno rinviato (il decreto Bondi sui teatri lirici) affinché il governo potesse modificarlo secondo le indicazioni presidenziali; un solo decreto legislativo di cui è stata rifiutata l'emanazione (il d.lgs. sul federalismo fiscale municipale). L'attività di “supervisione, di consiglio, di freno o di impulso”, specie se operata al di fuori dei poteri formali si è rivelata per il Presidente Napolitano un'alleata preziosa per lo svolgimento del suo ruolo di garante costituzionale, pur comportando il rischio di compromissione di credibilità: facendo un largo uso di esternazioni ha infatti rischiato di venire incontro a critiche e disapprovazioni che avrebbero potuto minarne l'autorevolezza, ma Napolitano è sempre riuscito ad ottenere un largo consenso e partiti politici, istituzioni e opinioni pubblica hanno sempre ripagato il suo ruolo mediale con un'ampia legittimazione della sua figura, personale oltretutto costituzionale.

Il governo, da parte sua, ha sempre accettato tacitamente le cosiddette *incursioni* legislative presidenziali, anche quando avrebbe potuto intraprendere la strada del conflitto d'attribuzione, così come tra i Presidenti delle Camere o gli altri organi parlamentari non si sono mai registrate opinioni o posizioni ufficiali dissenzienti che potessero sfociare in dissensi forti nella relazione Capo dello Stato - Parlamento.

L'opinione pubblica, a sua volta, ha positivamente risposto al dialogo che il Presidente ha voluto instaurare con essa, attraverso il quale Napolitano si è addentrato anche su temi di scottante attualità, rischiando in questo lo scontro politico e il suo relativo possibile discredito quale arbitro *super partes*. Come meglio specificato da Barbera e Fusaro, il Presidente ha voluto accentuare la sua responsabilità diffusa di fronte ai cittadini, e ciò lo ha esposto a polemiche anche aspre da parte di alcuni membri dell'Idv e della Lega e a volte dello stesso Presidente del Consiglio, ma tale confronto politico, che necessariamente ha presupposto una presa di posizione, non sembra aver intaccato il suo prestigio e la sua influenza, né tanto meno il suo riconosciuto ruolo neutrale.

Ed anche in questo caso non vi sarebbero i presupposti per parlare di “un presidenzialismo a Costituzione invariata” perché non sono stati registrati strappi, deroghe o rotture del dettato costituzionale, ma semplicemente un'interpretazione elastica delle sue norme, resa possibile dallo stile a maglie larghe che caratterizza le norme dedicate al Capo dello Stato. Secondo gli autori la determinazione dell'atto presidenziale dipende dai rapporti di forza instauratisi ed instaurabili di volta in volta tra le due teste del nostro esecutivo bicefalo, durante la loro dovuta collaborazione nello svolgimento delle funzioni presidenziali. In particolare, Lippolis e Salerno pongono l'accento più sull'elemento teleologico dell'atto che non su quello fisiologico-soggettivo che ha portato la dottrina a distinguere tra atti propriamente presidenziali, governativi e complessi: “l'azione del presidente, che si esprima in atti formali o in quella che si usa definire *moral suasion*, deve essere finalizzata alla tutela dell'unità, della permanenza e dell'efficienza dell'ordinamento costituzionale”. E la teleologia diventa fondamentale proprio nell'analisi della presidenza Napolitano che, con la scelta della strada dell'informalità, ha esposto al giudizio pubblico i comportamenti delle forze politiche e degli organi costituzionali. Quindi il Presidente Napolitano non ha rinviato, ma ha reso pubbliche le sue riserve,

non ha inviato messaggi alle Camere, ma è intervenuto con messaggi pubblici, non ha rifiutato decreti legge e decreti legislativi, ma ha intensificato il suo controllo preventivo sugli atti normativi del governo e sull'iter legislativo parlamentare.

Ugualmente la sua azione di influenza si è manifestata anche nelle altre prerogative di natura presidenziale quali la presidenza del Consiglio Superiore della magistratura, del Consiglio superiore di difesa e i poteri di rappresentanza estera. Durante il suo settennato, infatti, Napolitano ha esercitato una presidenza attiva e tutt'affatto notarile di tali organi, ma ha saputo anche cogliere le opportunità di intervento nel montante scontro tra politica e magistratura, cercando di svolgere un ruolo di conciliazione, come pure ha saputo influenzare in maniera importante le scelte di politica estera durante la crisi libica.

Ex pluribus, molti sono gli esempi che si possono richiamare per verificare lo stile della presidenza Napolitano al Csm. Primo, la questione de Lodo Alfano, una tra le leggi cosiddette *ad personam* (che, a rigore scientifico, si ricorda qui essere questione rientrante anche nell'ambito delle prerogative presidenziali informali, poiché oggetto di due successive esternazioni presidenziali: la nota del 2 luglio 2008 che ha accompagnato l'autorizzazione presidenziale alla presentazione alle camere e la nota del 23 luglio 2008 che accompagnava la promulgazione presidenziale). Secondo, il continuo arginamento delle deviazioni del Csm che nel corso della storia repubblicana ha proceduto ad espandere considerevolmente il suo ruolo, attraverso l'esternazione di pareri preventivi – non richiesti e non dovuti - di legittimità costituzionale su leggi in corso di approvazione, oppure attraverso le ormai celeberrime pratiche “a tutela”, rivolte cioè a mantenere integra la figura della magistratura e dei singoli magistrati contro dichiarazioni ritenute offensive o denigratorie. Terzo, ovviamente, il conflitto di attribuzione con la Procura di Palermo, riguardante notoriamente l'utilizzo di intercettazioni indirette delle conversazioni tra il Presidente e l'ex Ministro degli Interni Mancino, sciolto dalla sentenza n.1 del 2013, con cui la Corte Costituzionale ne ha ordinato l'immediata distruzione, in ragione della discrezione e quindi della riservatezza delle comunicazioni del presidente della Repubblica, ritenute essenziali al suo ruolo all'interno dell'ordinamento costituzionale.

Per quel che concerne invece la sua attività di politica estera basterà solo accennare all'opera di diplomazia che il Presidente mise in atto durante la crisi libica del febbraio 2011, in cui l'Italia si ritrovò schiacciata, da un lato, tra il Trattato di amicizia stipulato con Gheddafi nel 2008 e, dall'altro, dalla volontà delle Nazioni Unite, dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica di voler intervenire nel conflitto (volontà che si sostanzierà nella risoluzione del Consiglio di sicurezza del 17 marzo 2011 che chiedeva un immediato cessate il fuoco e autorizzava una *no-fly zone* e ogni tipo di intervento per la protezione dei civili). In questo contesto difficoltoso, decisiva fu la riunione del Consiglio supremo di difesa del 9 marzo, il cui comunicato affermava che l'Italia era “pronta a dare il suo attivo contributo” all'attuazione della decisione presa dall'asse occidentale. Chiara presa di posizione italiana che, a detta non solo dei giornali, ma anche di autorevoli voci quali Barbera e Fusaro, sarebbe stata diretta dal Capo dello Stato.

Da ultimo l'opera presidenziale di continuo richiamo al dialogo e alla mutua legittimazione rivolta alle forze politiche, affiancato dal necessario appello alle riforme istituzionali – in particolar modo della legge elettorale – rimasto inattuato.

Tirando quindi le somme di questo intenso e per molti versi innovativo settennato non si può negare che siano di segno positivo, nel senso di una evoluzione del tutto legittima della figura del Capo dello Stato che, grazie all'elasticità del dettato costituzionale, si è saputa adattare alle contingenze storico-politiche la cui parola chiave sembra essere leaderismo: è fuori ogni dubbio che la personalizzazione della politica e dei partiti politici siano stati i fenomeni che maggiormente hanno

influito in questo processo di apicalizzazione che ha investito le istituzioni italiane, e in particolar modo quella presidenziale (affianco a quella del Primo Ministro). La crisi di legittimità, esplosa per motivi a tutti ormai noti, che dai primi anni novanta investe i partiti politici - e che, ad oggi, non ha ancora trovato soluzione né con la questione morale del PCI né con il riformismo istituzionale di Craxi - ha creato non solo un vuoto di potere, ma una discrasia evidentissima tra questi e la società civile.

Il Presidente della Repubblica quindi, da un lato, ha colmato il suddetto vuoto di potere, gestendo con pugno fermo le situazioni di crisi che altrimenti sarebbero inevitabilmente sfociate in *impasse* istituzionali di difficile risoluzione, dall'altro, si è fatto interprete delle necessità e dei bisogni della popolazione che i partiti da tempo non sono più in grado di registrare, essendo venuta meno uno delle due funzioni ad essi consustanziali: fungere cioè da cinghia di trasmissione tra la società civile e le istituzioni. E com'è naturale che sia in una forma di governo parlamentare con collaborazione dei poteri (Lanchester), il sistema dei vasi comunicanti vuole che sia il Presidente, pur nella sua funzione neutrale di *arbitrage*, a conoscere un *enlargement* delle sue funzioni in modo da restituire l'equilibrio. Anche se, continuando con Lanchester, in questo quadro bisogna scongiurare possibili deviazioni plebiscitarie.

Non si dimentichi del resto che seconda causa della leaderizzazione all'italiana è stato proprio a forzatura operata dalle forze politiche nel voler introdurre un sistema bipolare mediante la legge elettorale, il tutto senza un'adeguata riforma istituzionale. Napolitano, però, oggi si trova di fronte allo sfaldamento di questo bipolarismo che, instauratosi con Scalfaro e consolidatosi con Ciampi, ha toccato il suo punto più alto il 7 maggio del 2008 - quando Berlusconi salì al Quirinale con la lista dei Ministri e accettò l'incarico senza riserva - per poi frantumarsi alle ultime consultazioni politiche, dove si è liquefatto in quattro principali formazioni, senza contare gli estremi, catalizzatori, seppur con pochi voti, di grande attenzione mediatica. Ora si assiste quindi alla compresenza problematica di tre diverse tipologie di partito - il partito delle primarie, il partito personale e il partito non-partito (Luciano Violante) - tra cui il Presidente deve mediare senza non poche difficoltà.

Il suo ruolo oggi è quindi questo, un ruolo che in verità sembra, ma a ben vedere non lo è se ben interpretato, molto lontano dalla risalente categoria analitica del "potere neutro". Massimo Luciani riconduce questo banale equivoco all'opera di esportazione in italiano della constantiana dommatica del *pouvoir neutre*, mancando in francese la corrispondenza per i nostri due distinti termini "neutro" e "neutrale", traducibili *tout court* in *neutre*. Constant, infatti, assegnava al Capo dello Stato delle rilevanti funzioni di carattere politico, mentre i suoi commentatori, e non solo, inquadrano il potere neutro del Presidente della Repubblica come lontano dalla politica o non partigiano. Ab auctoritate espositiva si deve escludere la prima soluzione e *a fortiori* la seconda è similmente discordante dalla tesi suddetta. Ciò ha prodotto, per dirlo con le parole di Luciani, "indebite sovrapposizioni, quali sono quelle nelle quali la nostra dottrina (ora seguita dalla giurisprudenza) è caduta, finendo per accreditare l'idea di un capo dello Stato motore dell'intera forma di governo"; parole con cui Luciani, non in maniera troppo difforme dagli Autori, si apre evidentemente al dibattito con Omar Chessa.

E allora forse ha ragione lo stesso Luciani nel dire che il Presidente è stato lasciato solo nella sua opera di chiusura di falle istituzionali generate dalla mancanza di unità nazionale (prodotte a loro volta dalla stessa crisi partitica), ciceroniamente intesa. Ed ancora che chi insiste nel mettere a centro la figura monocratica del Presidente, ove invece la nostra Costituzione pone l'Assemblea, potrebbe aversene a pentire nel caso in cui il Quirinale dovesse essere in futuro abitato da un inquilino diverso dalle personalità che fino ad ora sono state elette al più alto scranno statale.

E si spera sia tenuta a mente dai Saggi, la peculiarità di questa politica italiana che necessita di un arbitro, all'occorrenza anche regista: il presidenzialismo, né quello prematuramente annunciato, né quello istituzionalmente desiderato, non si attaglia forse ad una disomogenea realtà politica come quella

italiana, bisogna tanto di rappresentanza quanto di stabilità governativa che un parlamentarismo ben razionalizzato potrebbe offrire.

Ilenia Bernardini