



V. LIPPOLIS, G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 208.

L'approccio è quello del giurista - costituzionalista che, per completezza, non dimentica la dimensione storica e politologica, necessarie per una corretta ricostruzione e un'attenta analisi del ruolo del Capo dello Stato nella nostra forma di governo parlamentare scarsamente razionalizzata. Il libro dei professori Vincenzo Lippolis e Giulio Maria Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, edito da *Il Mulino*, infatti, fonde bene considerazioni sviluppate dall'osservazione del testo costituzionale insieme con ragionamenti che prendono spunto da ciò che è accaduto nella realtà politica durante il settennato del Presidente Napolitano, o meglio durante il suo "primo" settennato.

Già dal titolo, il libro traccia il senso del suo percorso, il cui perimetro è delineato dai discorsi stessi del Presidente Napolitano, tra l'altro in un modo forse imprevedibile per gli Autori che pure hanno dedicato l'apertura del volume all'intervento del 15 novembre 2012, svolto presso gli Stati Generali della Cultura, e nel quale il Capo dello Stato ha espresso, con un'immagine plastica, la cifra distintiva del suo settennato, ricordando che «quando i padri costituenti hanno scritto la nostra Carta fondamentale non hanno immaginato per il Capo dello Stato un ruolo che si risolvesse (come si dice per i re in altri Paesi) nel tagliare nastri alle inaugurazioni». La ricostruzione della figura del Presidente della Repubblica è declinata negli anni del bipolarismo conflittuale, a partire dalla svolta del 1994, quando si voleva far assomigliare il Quirinale a Buckingham Palace e quindi attribuire al Capo dello Stato un ruolo ridotto a funzioni onorifiche. Il susseguirsi delle vicende politiche, però, ha condotto ad un epilogo completamente diverso: la prospettiva, un po' falsata e comunque non condivisa dagli Autori, è divenuta infatti quella che assimila il Quirinale all'Eliseo e dunque ad un Presidente di indirizzo, quasi un leader politico.

Nel volume, l'analisi e la ricostruzione dei vari ruoli esercitati dal Presidente Napolitano si sviluppano in maniera puntuale, nuova e chiara, delineando così un quadro non superficiale, ma approfondito settore per settore, delle diverse funzioni del Capo dello Stato. Nel complesso, gli Autori descrivono e accentuano lo «schema molto aperto e molto elastico» tracciato dai costituenti all'interno del contesto storico di riferimento, ovvero il ventennio della c.d. seconda Repubblica, inscindibilmente legato al cambiamento strutturale intervenuto nel sistema dei partiti e, conseguentemente, nelle loro funzioni. Il settennato preso in esame, infatti, s'inserisce nel più ampio ambito della "stagione maggioritaria", inaugurata da Carlo Azeglio Ciampi - la cui presidenza ha confermato, tra l'altro, come anche in una democrazia "tendenzialmente bipolare" il ruolo del Capo dello Stato non sia affatto secondario - e si spiega alla luce di un assunto di base che ricorre in tutto il volume: il ruolo effettivo del Capo dello Stato è inversamente proporzionale al grado di stabilità del sistema politico istituzionale.

In particolare, il primo capitolo introduce la figura del Presidente della Repubblica, indagando cosa determini e definisca il ruolo del Capo dello Stato nei regimi parlamentari e soprattutto in Italia, nel passaggio dalla prima alla seconda Repubblica. Si evidenzia come tale ruolo sia ricostruibile solo tenendo conto dell'incrocio tra poteri costituzionali del Presidente e realtà del sistema dei partiti: così, mentre nella prima fase della Repubblica, «un forte sistema partitico impediva ogni protagonismo politico dei presidenti», durante la seconda fase e ancor di più oggi, di fronte alla sua crisi, già

testimoniata dalla nascita del Governo Monti, «l'interventismo presidenziale si è dovuto far carico di fronteggiare una situazione dai caratteri eccezionali». La figura del Presidente della Repubblica, il cui ruolo istituzionale presenta «molti volti», essendo di fatto un potere neutro e al contempo un soggetto politico, sin dalle prime pagine della ricostruzione effettuata dagli Autori appare quindi perfettamente coerente con le parole della relazione al progetto di Costituzione di Meuccio Ruini, Presidente della commissione dei settantacinque, ricordate anche dallo stesso Napolitano: «Il Presidente della Repubblica non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni». Il Capo dello Stato è stato infatti molto attivo nella conduzione e soluzione della crisi del governo Berlusconi, nello stimolare l'azione dei partiti anche su temi politicamente molto sensibili, nelle relazioni internazionali e nei rapporti all'interno dell'Unione europea, nel dialogo continuo con l'opinione pubblica.

In tal senso, il "primo" settennato di Napolitano è ricordato come un periodo in cui il Presidente della Repubblica ha influenzato il corso della vita politica del nostro paese al punto di fare del Quirinale il crocevia di scelte decisive - considerazione ancor più condivisibile oggi, a seguito dei recenti avvenimenti politici attorno alla elezione di Napolitano per un secondo mandato presidenziale. Anticipando le conclusioni del libro, gli Autori scrivono che «l'inadeguatezza e il fallimento della politica dei partiti ha talmente rafforzato la figura del Presidente della Repubblica da dare vita ad una "Repubblica del Presidente"». Con ciò gli stessi non ritengono che l'azione del Presidente Napolitano abbia debordato dal modello costituzionale che presuppone un Capo dello Stato estraneo alla lotta politica, quanto piuttosto intendono evidenziare come sia il rapporto col contesto politico-istituzionale nel quale si colloca l'azione del Presidente a determinare le diverse opportunità di espansione dei suoi poteri, volutamente "a fisarmonica" secondo la nota metafora di Giuliano Amato.

Il secondo capitolo tratta delle delicate relazioni tra il Presidente e l'instabilità del sistema politico: il periodo di riferimento è quello della XV e XVI legislatura, legislature che hanno coinciso quasi interamente con il settennato di Napolitano e che si sono concluse con scioglimenti anticipati. Viene in particolare esposto il tormentato cammino del II governo Prodi, definito un assemblaggio di troppi partiti con una maggioranza problematica; si passa poi ad analizzare la fase che va dal IV governo Berlusconi al governo Monti, ovvero dalla grande maggioranza elettorale al governo dei tecnici. Quindi, si considerano le dimissioni del governo Monti e la conclusione anticipata della XVI legislatura, laddove viene anche ben spiegato lo scioglimento delle Camere, esaminando la questione di un potere presidenziale da esercitare in assenza di alternative.

Nel capitolo terzo, intitolato "L'arbitro della legislazione", gli Autori effettuano un'analisi puntualissima delle esternazioni legislative del Presidente: libere, di accompagnamento, a doppio registro, a valenza politica diffusa, così come delle esternazioni di accompagnamento alla promulgazione, in merito alle quali vengono commentate una legge mal scritta (in materia di sicurezza) e una legge mal concepita (la riforma universitaria). È presa in esame la prima esternazione con avvertimento nei confronti del governo Berlusconi, che riporta l'attenzione sulle procedure di bilancio, così come la doppia esternazione in merito al lodo Alfano. Tutto il capitolo affronta insomma i diversi interventi presidenziali in merito a vari provvedimenti come quelli in materia economico-finanziaria, quelli relativi alla questione delle intercettazioni telefoniche, alle immunità per le alte cariche dello Stato, all'Imu, a tutta una serie di decreti (da quello Bondi, a quello mancato nel "caso Englaro"), al caso dei rifiuti in Campania, all'emendabilità dei decreti-legge e all'azione di pressione congiunta con la Corte costituzionale. In sostanza, quindi, seppure il Presidente Napolitano abbia fatto un uso contenuto dei suoi poteri formali riguardo alla funzione legislativa - ha rinviato una sola legge alle Camere con messaggio motivato, ha rifiutato l'emanazione di un decreto-legge e di un decreto legislativo ed ha rinviato, con richiesta di riesame, un decreto-legge che poi il governo ha riapprovato accogliendo le sue indicazioni -, il quadro delineato dagli Autori, nella ricostruzione complessiva del settennato, mostra un intervento del Capo dello Stato in via informale particolarmente incisivo nell'articolata attività di supervisione, di consiglio, di freno o di impulso dei diversi percorsi legislativi. In questo senso, quindi, le esternazioni presidenziali hanno rappresentato «non tanto una sorta di auto-justificazione

dell'operato presidenziale, quanto l'ergersi del Capo dello Stato ad arbitro dell'intero procedimento legislativo e del contenuto degli atti approvati».

Non lo strumento del messaggio formale alle Camere, ma il ricorso a un più vasto armamentario di mezzi di comunicazione e di interrelazione con le forze politiche, i soggetti che operano nell'ordinamento giudiziario e l'opinione pubblica tutta, è stato esercitato da Napolitano anche nell'esercizio del suo ruolo di Presidente del Consiglio superiore della magistratura. Di questo tratta infatti il quarto capitolo del volume dei professori Lippolis e Salerno, in cui l'indagine volge la lente d'ingrandimento sul nodo critico dei rapporti tra politica e giustizia così come sulle disfunzioni nell'esercizio della giurisdizione. Se già la doppia presidenza, della Repubblica e del Csm, impone di per sé particolare duttilità e sensibilità, dall'analisi del "primo" settennato di Napolitano emerge chiaramente come il ruolo svolto dal Capo dello Stato in materia di giustizia sia divenuto sempre più delicato a partire dagli anni Novanta. In particolare, si affronta il tema delle leggi *ad personam*, dei ministri coinvolti in vicende giudiziarie, della situazione carceraria, dell'amnistia e della grazia e del conflitto di attribuzione con la procura di Palermo, dove vengono anche esposte ragioni in difesa delle prerogative del Quirinale. Si nota che ciò che ha caratterizzato gli interventi presidenziali in questo settore è stata soprattutto l'attenzione verso la concretezza dei risultati: Napolitano ha voluto in qualche modo evitare che i numerosi contenziosi tra politica e giurisdizione, o all'interno della stessa giurisdizione, si evolvessero sino a trasformarsi in crisi istituzionali di difficile contenimento. In tutto questo, a dare forza alla posizione manifestata pubblicamente dal Capo dello Stato è stata l'immediatezza e la significatività della sua posizione, il più delle volte concretizzatasi in appelli all'equilibrio, alla legalità e alla compostezza dei comportamenti.

Al ruolo svolto dal Capo dello Stato nelle relazioni internazionali e in qualità di Presidente del Consiglio supremo di difesa è poi dedicato il quinto capitolo del volume: Napolitano è stato infatti molto presente sulla scena internazionale attraverso incontri in Italia e visite all'estero, vestendo un abito dal significato certamente non solo protocollare. Prendendo in esame la politica di sicurezza e le missioni militari all'estero e, in particolare, analizzando in questo senso la crisi libica e l'atteggiamento assunto nei confronti di tale crisi, gli Autori spiegano gli interventi del Presidente nei termini di occasioni per manifestare orientamenti significativi della politica estera del nostro paese. Intrattenendo rapporti non solo con suoi omologhi stranieri, ma anche con capi di governo, si ricorda come nelle convulse giornate del passaggio dal governo Berlusconi a quello Monti, Napolitano abbia rappresentato la posizione dell'Italia con un'azione di supplenza dello stesso esecutivo. Così, pur precisando che l'attivismo presidenziale si è sviluppato nel senso della continuità delle scelte fondanti della politica estera dell'Italia repubblicana, quali l'europesismo e l'Alleanza atlantica, gli Autori fanno notare come ciò sia avvenuto in un periodo nel quale il Presidente del consiglio Berlusconi pareva orientato ad imprimere alle nostre relazioni internazionali un segno di novità, come l'ostentato rapporto di cordialità con la Russia di Putin.

Similmente, il Presidente si è fatto interprete della questione europea, ritagliandosi quasi un ambito di intervento privilegiato e non risparmiandosi di trattare della missione militare in Libano, così come della crisi di governo del 2011 e del *fiscal compact* nelle opportune sedi sovranazionali. L'impegno europeistico come «strada maestra per l'Italia» è stato messo in luce dallo stesso Napolitano nel messaggio pronunciato davanti al Parlamento in seduta comune subito dopo il giuramento del 15 maggio 2006, allorché ha ricordato l'affermazione di Ruini all'Assemblea costituente secondo cui «l'Europa è per noi italiani una seconda patria». Nella concreta esperienza del settennato, l'azione del Capo dello Stato è stata poi coerente con tale impegno e può quindi dirsi che l'impegno dell'Italia nel senso dell'integrazione all'interno dell'Unione si è progressivamente accentuato negli interventi e nelle esternazioni del Presidente. Come nelle relazioni internazionali, quindi, Napolitano si è reso protagonista di una politica europeista che trova le sue radici nell'articolo 11 della Costituzione e, dall'altro, lo ha fatto in anni nei quali l'Europa ha cessato di essere un tema non controverso tra i partiti e le varie politiche dell'Unione sono state oggetto di critiche e di resistenze, al punto da mettere in discussione la stessa utilità della nostra partecipazione.

Da ultimo, il capitolo settimo del volume dei professori Lippolis e Salerno affronta i temi legati alla riforma del sistema politico-istituzionale, delineando un bilancio conclusivo alquanto deludente. Si parte dall'ancoraggio ai lineamenti essenziali della Costituzione, alle varie riforme mirate e condivise, all'Autoriforma della politica; sono poi esaminati i due fallimentari tentativi di revisione costituzionale della forma di governo e di riforma elettorale, mentre la chiusura è dedicata alle critiche del Presidente rispetto a questi fallimenti. Dagli anni Ottanta, il tema delle riforme istituzionali è una specie di grande incompiuta: i tentativi di modificare organicamente la seconda parte della Costituzione, quella sull'ordinamento della Repubblica, sono, infatti, tutti falliti. La questione delle riforme del sistema politico-istituzionale ha quindi inevitabilmente segnato anche il "primo" settennato di Napolitano, il quale, già nel discorso d'insediamento del 2006, ha indicato alle forze politiche la necessità di superare la pura contrapposizione e l'incomunicabilità tra le opposte coalizioni, avviando un dialogo costruttivo che possa dare luogo alle riforme necessarie. Un discorso formalmente diverso, eppure sostanzialmente identico, è stato ripetuto, con enfasi ancora accresciuta, davanti al Parlamento in seduta comune lo scorso 22 aprile, allorché Napolitano è divenuto il primo Presidente della Repubblica eletto per un secondo mandato.

Ed è proprio alla luce dei più recenti avvenimenti circa la seconda elezione di Napolitano a Presidente della Repubblica che, seppure in maniera del tutto impreveduta per gli Autori, il volume trova il suo epilogo. Una politica incapace di dare un governo al Paese, paralizzata per quasi due mesi da veti e pregiudizi, dopo vani tentativi di eleggere un nuovo inquilino al Quirinale, atterrita dalla propria impotenza ha chiesto allo stesso Presidente uscente di sbloccare la situazione. Così Napolitano, anche al fine di riaprire una linea di fiducia tra le istituzioni e i cittadini, ha accettato ricordando che «La rielezione, per un secondo mandato, del Presidente uscente, non si era mai verificata nella storia della Repubblica, pur non essendo esclusa dal dettato costituzionale, che in questo senso aveva lasciato - come si è significativamente notato - "schiusa una finestra per tempi eccezionali"». In queste parole del Presidente appena rieletto si conferma, quindi, il senso delle riflessioni conclusive sviluppate relativamente ad un settennato avviato, nel pensiero degli Autori, alla sua conclusione. Ci si è, infatti, trovati di fronte ad una situazione del tutto straordinaria, come straordinarie sono state le tensioni attraversate da Napolitano nel corso del suo "primo" settennato presidenziale: il tormentato biennio del governo Prodi, la crisi del bipolarismo, l'onda montante dell'antipolitica, lo shock economico-finanziario a livello mondiale, fino alla complessa partita del governo Monti. Il combinato disposto di fattori endogeni ed esogeni ha fatto sì che la politica si trovasse in uno Stato di estrema debolezza all'appuntamento con alcuni nodi cruciali della vita del paese e, ad ogni passaggio critico, soprattutto nei casi di governi deboli e parlamenti delegittimati, il ruolo presidenziale tornasse a espandersi: come è stato notato, il Presidente ha assunto così il ruolo di «puntello istituzionale» su cui appoggiarsi e «trarre quel minimo di autorevolezza» che le forze politiche non sanno procurarsi altrimenti.

Gli Autori si sono quindi chiesti «se l'anomalia di questi anni sia stato l'attivismo presidenziale o il decotto e rissoso sistema dei partiti ai quali il regime parlamentare affida in prima battuta il suo regolare e ordinato funzionamento». A riguardo, oltre a notare che «i partiti non hanno mai reagito in maniera compatta rivendicando in blocco il loro primato su quel terreno», nel volume si sottolinea come, seppure nei manuali di diritto costituzionale è scritto che l'indirizzo politico è determinato dal raccordo parlamento-governo, «si dice anche che nelle situazioni di crisi può intervenire il Capo dello Stato quale "motore di riserva"». E dato il contesto nel quale Napolitano ha agito nei suoi "primi" sette anni di mandato - profonda divisione tra le forze politiche, governi fondati su maggioranze instabili e deboli nell'attuazione del loro indirizzo politico, un mutamento epocale del modo di essere dei partiti che hanno perso la loro presa sulla società civile, dal 2008 una sempre crescente crisi economica internazionale -, può dirsi allora che il Presidente ha incarnato la figura del "risolutore di crisi", già caratterizzante il mandato del Presidente Scalfaro all'inizio degli anni '90 durante le vicende di "tangentopoli". Napolitano è stato "motore di riserva" in maniera forse più incisiva e determinata rispetto a Scalfaro, eppure possedendo una chiara percezione del proprio raggio di azione sì da rispettare sempre i limiti costituzionali.

In particolare, sul piano formale, non si sono registrati strappi: a testimonianza di ciò, gli Autori ricordano come, da un lato, «riguardo alle "incursioni" presidenziali nel corso di procedimenti legislativi o in riferimento ai loro esiti non si sono registrate prese di posizioni ufficiali in senso contrario dei presidenti delle Camere o di altri organi parlamentari», e dall'altro, il governo ha sempre controfirmato gli atti del Presidente, assumendosene la responsabilità ai sensi dell'articolo 89 della Costituzione, e anche allorquando «il Presidente ha bloccato iniziative del governo, questo si è adattato senza eccessive resistenze» (qui il riferimento è all'episodio di maggior tensione, il rifiuto del c.d. decreto Englaro, in cui il governo non ha sollevato un conflitto di attribuzione). Anche a livello sostanziale, poi, l'esercizio da parte di Napolitano di forme d'influenza (principalmente attraverso le esternazioni) - che possono spaziare molto di più rispetto ai poteri formali del Presidente e che pure sono sprovviste di effetti giuridici cogenti - spesso ha risposto alle necessità derivanti dal ruolo di "motore di riserva". Dalla ricostruzione effettuata nel volume si evince che, nello svolgimento della funzione di *moral suasion*, Napolitano si è distinto per un'attitudine alla motivazione analitica mai dimostrata nella stessa misura dai suoi predecessori, tra l'altro mostrando una straordinaria abilità nel forgiare il linguaggio pubblico attraverso una comunicazione istituzionale capace di fornire visioni unificanti, interpretare i cambiamenti e fungere da canale di legittimazione del sistema politico istituzionale tutto.

Dunque, analizzando il "primo" settennato di Napolitano nel suo complesso, i professori Lippolis e Salerno sostengono che Napolitano abbia agito secondo la classica formula del potere neutro, «come *pouvoir modérateur*, cercando di attenuare le divisioni e le contrapposizioni più laceranti, e come *pouvoir intermédiaire*, adoperandosi per riattivare il funzionamento dei meccanismi istituzionali nei momenti di blocco al fine di evitare che la crisi politica potesse degenerare in crisi istituzionale, come si è rischiato nel novembre 2011». Un potere neutro che, nell'ultima fase del "primo" mandato, è apparso a molti subire una sorta di accentuazione presidenzialista a detrimento dei partiti e del Parlamento e che però, secondo gli Autori, è sempre stato coerente al dettato costituzionale. Gli stessi, infatti, non si sorprendono per quanto dichiarato da Napolitano in un'intervista rilasciata ad Eugenio Scalfari e pubblicata su "La Repubblica" il 5 luglio 2012, secondo cui «Il Presidente della Repubblica italiana è forse il Capo dello Stato europeo dotato di maggiori prerogative», e piuttosto sottolineano come «In nessun altro periodo si è avuta la sensazione che lo snodo centrale del sistema sia stabilmente collocato al Quirinale» come nel "primo" settennato di Napolitano.

Se dunque inevitabilmente una riflessione sulla figura del Capo dello Stato conduce a una riflessione sulla forma di governo, secondo gli Autori non si è trattato di un presidenzialismo "di fatto" o "a Costituzione invariata". Come dimostra la ricostruzione e l'analisi condotta nel volume, infatti, Napolitano ha saputo cogliere le potenzialità di intervento offerte dall'elasticità della disciplina costituzionale, così rafforzando il ruolo del Capo dello Stato all'interno del regime parlamentare. In tal senso, come ha osservato Manzella nell'articolo dal titolo "Il solco costituzionale", pubblicato su "La Repubblica" del 23 aprile 2013, nel «realismo di una certa "fusione" dei poteri, si può dire che [...] l'intervento presidenziale è determinante fattore di integrazione. Questo potere di influenza è tanto più forte in quanto non "procedimentalizzato". Non è costretto, cioè, in forme prefissate, ma obbedisce alle logiche della necessità politica (pur mantenendosi dentro i confini delle garanzie istituzionali)». Solo guardando al Presidente della Repubblica come ad un «organo collocato al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e che dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno di quei poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione, sia il loro equilibrio», con funzioni, dunque, di «equilibrio costituzionale e di raccordo nel sistema» (espressioni della sentenza numero 1 del 2013) è possibile comprendere come, data la varietà e l'incidenza dell'intervento presidenziale nel "primo" mandato, non si siano comunque determinate rotture o deroghe della Costituzione, le cui disposizioni hanno invece trovato sempre applicazione.

L'esperienza del "primo" settennato di Napolitano non è dunque fuoriuscita dall'attuazione del modello di regime parlamentare ed è eccessivo accostarla al semipresidenzialismo francese. Il Presidente non si è fatto portatore di un indirizzo politico alternativo a quello delle forze di maggioranza via via formatesi nel corso delle diverse legislature del settennato: piuttosto, sfruttando quei pochi poteri non

"procedimentalizzati" di cui la Costituzione ha dotato la sua figura, il Capo dello Stato ha "condizionato" l'indirizzo politico di modo che, mediante atti e comportamenti ispirati a quelle "prestazioni di unità" che sono l'essenza costituzionale della sua funzione, la determinazione del contenuto degli atti normativi è corrisposta al «risultato della sempre diversa combinazione dei rapporti di forza che si instaurano di volta in volta tra Presidente e governo nell'attività di reciproca collaborazione al momento dell'esercizio delle funzioni presidenziali». È in questo senso che rileva il concetto di elasticità della Costituzione che, a sessanta anni di vigenza, appare a dir poco "snervata". In particolare, rispetto al rafforzamento della figura del Capo dello Stato, si pone quindi un interrogativo circa il superamento del limite "plastico" della nostra Carta fondamentale: superato quel limite, infatti, l'azione presidenziale potrebbe mutare i caratteri del forma di governo parlamentare e ciò potrebbe comportare la "rottura materiale" del regime così come del patto costituzionale.

In conclusione, il bel libro dei professori Lippolis e Salerno aiuta a riflettere non necessariamente su quale sia la forma di governo cui tendere, quanto piuttosto sulle diverse opzioni possibili. Pur definendo la forma di governo italiana attuale quale «sistema parlamentare a tutela presidenziale eventuale e variabile», non cade in pronostici sul futuro: un arretramento dell'interventismo presidenziale o un ulteriore rafforzamento del Quirinale dipenderà dalla capacità o meno delle forze politiche di «ricostruire un regolare funzionamento del sistema costituzionale e riconquistare autorevolezza nella guida del paese». In questo senso, dunque, la chiusa del volume consacra l'assunto attorno al quale lo stesso si sviluppa: il concreto declinarsi della figura del Capo dello Stato è inversamente proporzionale al grado di stabilità del sistema politico istituzionale.

Francesca Petrini