



G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, Mucchi Editore, 2015, pp. 150.

In un volume dal titolo assai esplicito, Gino Scaccia offre una ricostruzione e una critica dei momenti più significativi in termini giuridici e politici del mandato presidenziale, dalla durata eccezionale nella storia costituzionale italiana, di Giorgio Napolitano. Il tema è stato oggetto di un rinnovato e ampio interesse nel dibattito; in particolare in corrispondenza della rielezione per un secondo mandato presidenziale. L'Autore distingue la presidenza in esame in tre fasi: la "pedagogia della pacificazione" (2006-2011), la "gestione della crisi del modello bipolare" (2011-2012), la "rielezione, tutela sul governo Letta e ascesa di Renzi" (2013-2013). L'obiettivo è collocare gli eventi politici nell'ambito di un rinnovamento del sistema parlamentare, in mutamento, secondo l'Autore, verso una forma dualistica con un ruolo più accentuato del capo dello Stato.

Per raggiungere lo scopo, l'Autore ricostruisce la natura giuridica dell'istituzione, partendo dalle prime interpretazioni sul ruolo del capo dello Stato. Il tema di fondo è un classico del diritto costituzionale, così come le posizioni che ammettono un ruolo forte e un protagonismo accentuato del presidente. Il dibattito dottrinale sul tema si è polarizzato intorno ai termini della dicotomia "*impolitico-iperpolitico*": ora considerando esclusivamente le attribuzioni classico-garantistiche di una forma di regime parlamentare; ora invece interpretando le innovative attribuzioni costituzionali di nomina dei giudici di legittimità, di presidenza di CSM e CSD, quali elementi di attività politico-esecutiva del presidente. La Costituzione dispone una disciplina davvero essenziale della figura del presidente, la quale lascia agli interpreti la ricostruzione teorico-dogmatica e alle singole personalità che nella storia la incarnano, la stratificazione consuetudinaria di elementi significativi per darle attuazione. In sostanza si dimostra che la dottrina contemporanea

accetta un certo grado di flessibilità del ruolo del presidente, con conseguente ampio margine di azione politica.

L'Autore sostiene che è possibile analizzare come i caratteri personali di un presidente incidono, nel corso del suo mandato, sulla natura giuridica dell'istituzione presidenziale, riuscendo comunque a tenere distanti dalla stessa analisi quei medesimi *accidents of peronality*. Si vuole dunque verificare se nell'epoca contemporanea la Presidenza della Repubblica sia investita da una sorta di *enlargement of powers*, a causa della progressiva evoluzione giuridica dell'istituzione, ovvero se si tratta di una "semplice" seppur significativa "infatuazione quirinalizia" dettata dalle circostanze "forse irripetibili nelle quali si è svolto il mandato di Napolitano" (cfr. p. 17).

Si cerca quindi di chiarire se si impone un modello duale di forma di governo parlamentare, in cui il Capo di Stato è parte dell'esecutivo e può incidere sulla sua agenda, con strumenti quali il potere di veto.

L'inquadramento storico parte dalla "pedagogia della pacificazione nazionale per la stabilizzazione del bipolarismo (2006-2011)". Si rileva la profondità della analisi sul regime nel suo complesso, che osserva la natura e la funzione storica delle Presidenze precedenti. Scalfaro, gestore politico della crisi di Tangentopoli, "presidente-governante"; Ciampi estraneo al "mondo della *politique politicienne* della Prima Repubblica", e agli "*homines novi* della seconda". Napolitano, eletto con minore consenso dei predecessori (quattro scrutini per il 53,8% dei voti) è un politico professionale senza dubbio, in distonia con la politica di rinnovazione ed apertura alla società civile dei partiti in campo nel 2006. La presidenza si avvia quindi con la ricerca del consenso tra i partiti; l'Autore rimarca questo dato, rinviando alle dichiarazioni di Napolitano ma soprattutto al suo mancato esercizio del potere di rinvio alle Camere, in alcuni casi controversi, non solo per la sensibilità o la critica generale, ma proprio dalla prospettiva dello stesso Napolitano. È il caso della legge n. 94 del 2009 in tema di sicurezza, promulgata e accompagnata da una lettera che ne evidenziava rilievi che avrebbero, per l'Autore, fondato senza alcuna forzatura, il diniego di promulgazione. Ma è anche il caso dell'avallo di leggi considerate dalla critica dell'epoca come *ad personam*, della nomina a ministro di Saverio Romano, indagato per concorso esterno in associazione mafiosa, delle sue pressioni con cui chiede al CSM di astenersi da ogni vaglio di costituzionalità in sede consultiva sul c.d. lodo Alfano. Una serie di passaggi critici che per l'Autore servono a Napolitano ad ingraziarsi la parte che non lo ha votato.

Tra il 2011 e il 2013 si avvia una fase in cui progressivamente muta il quadro politico: Napolitano con la formazione del governo Monti, per l'Autore il suo "capolavoro tattico", arriva allo "*zenit* del suo decisionismo", per gestire al meglio la crisi stessa del bipolarismo. Così anche per la formazione del successivo governo di larghe intese pd-pdl-scelta civica. Scaccia efficacemente rileva come si passi in questa fase da un "Governo del Presidente" ad un "Presidente di Governo" (cfr. p. 25). Il governo, che

agisce formato da lui e beneficiario del capitale di fiducia di Napolitano, è in un certo senso subordinato alla visione politica del Capo dello Stato.

L'Autore sottolinea con particolare enfasi la relazione tra Napolitano e la sentenza n. 1 del 2014, con cui la Corte costituzionale accosta il Parlamento eletto con la legge elettorale *ivi* censurata, al Parlamento in regime di *prorogatio*. Napolitano all'indomani della sentenza proclama la "piena legittimità" del governo in carica e del Parlamento che sta sostenendo il procedimento di revisione costituzionale. Con ciò si determina un affievolimento della portata "politico-istituzionale" della sentenza della Corte, riducendola al suo dispositivo giuridico sulla illegittimità costituzionale del criterio di attribuzione della maggioranza e dello sbarramento. Per l'Autore l'attività di Napolitano è stata fondamentale per raggiungere il fine (politico) della stabilizzazione e del riformismo. Renzi rompe gli equilibri, a favore dell'idea politica del presidente della Repubblica: contiene le frange più estreme della politica e avvia un forte programma di riforme. Ultimo dato su questa fase è la pressione parlamentare di Napolitano sulle opposizioni e la decisione di ammettere il contingentamento dei tempi sulle iniziative di riforma costituzionale, in seguito a numerosi colloqui bilaterali con il presidente e ad una riunione dei capigruppo. In questa fase interessa soprattutto il dialogo di Napolitano con le istituzioni europee. Qui Napolitano utilizzerebbe, per l'Autore, il governo "giovane" e "riformista" come una carta da spendere per riattivare la sostenibilità economica del nostro Paese.

È analizzato separatamente il periodo delle dimissioni, con cui l'Autore si confronta mantenendo lo stile espositivo che non risparmia una ricostruzione critica della vicenda. Scaccia evidenza due aspetti: la congenita connessione tra rielezione e dimissioni; l'utilizzo strumentale della minaccia di dimettersi come mezzo di pressione sul governo prima, su frange parlamentari poi.

Dopo la fondamentale contestualizzazione storica si offre una puntuale disamina dei profili critici prima accennati (lassismo nella prima fase, gestione del governo, interventismo, dialogo internazionale), tramite l'utilizzo degli elementi giuridico-costituzionali che caratterizzano il potere presidenziale: consultazioni, risoluzione delle crisi di governo, conferimento dell'incarico, promulgazione delle leggi e presidenza degli organi consultivi e di garanzia della Repubblica.

Merita attenzione un passaggio riportato nel volume, sull'evoluzione del rapporto tra presidente della Repubblica e governo. Narrando i fatti dell'8 novembre 2011, quando Berlusconi si reca al Quirinale dopo l'approvazione risicata da parte del Parlamento del rendiconto generale dello Stato, l'Autore riporta il messaggio diramato dal Colle a margine dell'incontro tra il presidente del Consiglio e il capo dello Stato. Si legge in quel messaggio che Berlusconi "rimetterà il suo mandato al Capo dello Stato, che procederà alle consultazioni". Si rileva come la consuetudine costituzionale prevedesse e preveda che le dimissioni del capo del governo fossero accettate con

riserva, per due motivi: per riguardo nei confronti del Parlamento, cui spetta la decisione sulla fiducia al governo; per riguardo del presidente del Consiglio, per dargli l'occasione, anche solo formale, di tentare un riordino e proseguire l'esperienza di governo. Una "messa in mora", con "dimissioni a data certa" senza precedenti, che illuminano la funzione del presidente della Repubblica nel quadro politico-istituzionale contemporaneo.

L'Autore approfondisce diverse vicende cariche di risvolti costituzionalistici: la rielezione del presidente (mai accaduta nella storia d'Italia) come funzionale alla realizzazione del programma di governo; la "doppia fiducia" al governo Letta (parlamentare e presidenziale); la "protezione quirinalizia" dei ministri Alfano e Cancellieri; la "crisi dolce" della compagine parlamentare che sostiene il governo Letta; la fine dei governi "a tutela presidenziale".

Interessante anche il paragrafo dedicato alla nomina dei ministri, che richiama la prassi parlamentare e governativa, e il potere di nomina presidenziale. L'Autore è molto puntuale nel precisare che il presidente della Repubblica ha un potere formale, altrimenti sacrificherebbe la sua imparzialità, data la connaturata politicità della scelta delle personalità di governo. Questa prospettiva è comunque riportata insieme con i precedenti di segno opposto nella storia della Repubblica, nelle esperienze presidenziali di Einaudi, Gronchi, Segni, Scalfaro e Cossiga.

Ampio spazio è anche dato alla politica estera di Napolitano e al suo ruolo come presidente del Consiglio supremo di difesa, con l'intento di dimostrare l'autonomia acquisita dal presidente della Repubblica nella conduzione della politica estera e rispetto alla dimensione "internazionalmente riconosciutagli di leader politico portatore di un proprio indirizzo strategico, spesso, ma non sempre consonante con quello governativo".

Il volume affronta poi con la stessa intensità i rapporti del presidente con il Parlamento e con l'ordine giudiziario. Il primo profilo è trattato considerando la nomina dei senatori; il potere di sciogliere le Camere, in particolare in riferimento alla legge elettorale con conseguente censura di illegittimità costituzionale; la problematica questione del potere "di messaggio" o potere di esternazione; il potere di rinvio; il grande impegno contro l'eterogeneità dei contenuti dei decreti-legge, soprattutto sulla possibilità di controllarli in sede di conversione; il potere di rifiuto di emanare i decreti-legge e il caso Englaro. Attraverso questi passaggi l'Autore intende tracciare un filo rosso nella recente storia costituzionale, collegando istituti giuridici e collocando gli stessi nelle esperienze politiche. Si possono cogliere interessanti spunti per uno studio contemporaneo del sistema delle fonti, alla luce della forma di governo in mutamento.

Sui rapporti del presidente con la magistratura, l'Autore cita i fatti che hanno portato ad una plateale contestazione di Napolitano da parte di alcuni membri del CSM, in seguito alla convocazione al Quirinale del comitato di presidenza dell'organo di vertice

della magistratura, il giorno stesso della manifestazione nel marzo 2013 di alcuni sostenitori del pdl presso il Palazzo di giustizia di Milano. A margine dell'incontro il Quirinale dirama la nota in cui condanna la manifestazione e contemporaneamente esprime "preoccupazione" per la possibilità per Berlusconi di "partecipare adeguatamente alla complessa fase politico-istituzionale già in pieno svolgimento". L'Autore da atto di come gli stessi componenti togati del CSM abbiano interpretato questa esternazione come una ingerenza grave nelle proprie attività. L'Autore definisce Napolitano in qualità di presidente del CSM come "interventista", "energico" e "scrupoloso".

Il volume ricostruisce dunque tutti gli aspetti critici della presidenza più lunga della storia della Repubblica, non discostandosi troppo nell'idea di fondo che lo stesso Giorgio Napolitano esprime nell'ultimo passaggio del suo discorso di fine 2014, sul senso del proprio mandato presidenziale: "Penso che questi semplici chiarimenti possano costituire una buona premessa perché Parlamento e forze politiche si preparino serenamente alla prova dell'elezione del nuovo capo dello Stato. Sarà quella una prova di maturità e responsabilità nell'interesse del Paese, anche in quanto è destinata a chiudere la parentesi di un'*eccezionalità costituzionale*" (corsivo aggiunto).

Paolo Bonini