

## LA STORICA RIELEZIONE DI NAPOLITANO E GLI EQUILIBRI DELLA FORMA DI GOVERNO

La Costituzione non prevede un espresso divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, ma la rinnovazione della carica appare per più versi politicamente inopportuna. È infatti consigliabile evitare che l'organo personale al quale la Costituzione assicura il mandato più lungo possa detenere una quota tanto rilevante di poteri – di influenza, mediazione, regolazione – per un periodo approssimativamente corrispondente a tre legislature.

Inoltre va considerato che le regole procedurali dell'investitura presidenziale sono accuratamente rivolte ad evitare l'instaurazione di un rapporto politico fra Presidente e Parlamento, a scongiurare un «troppo accentuato assorbimento di legittimazione maggioritaria»<sup>1</sup> da parte del capo dello Stato, affinché il custode imparziale di tutti non sia percepito come l'uomo di una sola parte. E questa aspettativa di neutralità potrebbe essere pregiudicata dalla possibilità, per il Presidente, di essere nuovamente eletto. Specie nell'ultimo scorcio del suo mandato, questi, pur di «guadagnarsi» la rielezione, potrebbe infatti mostrarsi più sensibile a condizionamenti e pressioni politiche partigiane e meno intransigente nel difendere la Costituzione anche contro il Governo e le forze politiche.

Queste condivisibili esigenze di equilibrio nei rapporti fra poteri hanno concorso a far consolidare, nella prassi repubblicana, una norma consuetudinaria secondo cui la rinnovazione del mandato, seppure non vietata, doveva ritenersi comunque inopportuna. Una consuetudine significativa che sarebbe saggio non infrangere, come disse il Presidente Ciampi nel manifestare la propria indisponibilità ad essere rieletto al Quirinale<sup>2</sup>.

Napolitano ha ribadito questo convincimento arricchendolo di un puntuale richiamo all'opinione di Livio Paladin<sup>3</sup>, secondo la quale la non rielezione è «l'alternativa che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica»<sup>4</sup>. E in prossimità della scadenza della XVI legislatura, mentre da più parti si levavano attestazioni di stima e di fiducia nei suoi confronti ed esplicite proposte di rielezione, ha ribadito di aver «pubblicamente indicato le ragioni istituzionali e personali per cui non ritiene sia ipotizzabile una riproposizione del suo nome per la Presidenza della Repubblica», aggiungendo che la non rielezione corrisponde bene anche «alla continuità delle nostre istituzioni ed alla legge del succedersi delle generazioni»<sup>5</sup>. Ancor più di recente, in replica all'editoriale del Corriere della Sera del 10 marzo 2013 a firma del direttore Ferruccio de Bortoli, che proponeva a Napolitano di accettare la ricandidatura almeno al solo fine di sciogliere le Camere in caso di perdurante empasse sulla formazione del Governo, una nota del Quirinale ha replicato seccamente che «una regola di rispetto della persona e dell'istituzione consiglierebbe di considerare la questione chiusa».

\* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Teramo [ [ginoscaccia@hotmail.com](mailto:ginoscaccia@hotmail.com) ]

<sup>1</sup> A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Presidente della Repubblica e maggioranza di governo*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1985, 75. In effetti l'elezione a scrutinio segreto senza dibattito e dichiarazioni di voto è opposta, nella forma, alla mozione di fiducia al Governo, che viene motivata e votata per appello nominale (art. 94, secondo comma, Cost.); l'assenza di una formale presentazione di candidature risponde all'esigenza di non far apparire il futuro Presidente come una persona ufficialmente proposta e designata da una specifica parte politica, perché ciò ne sminuirebbe il prestigio e l'autorevolezza; la stessa partecipazione al collegio elettivo di 58 delegati regionali espressi dalle rispettive Giunte, almeno in potenza (cioè nel caso in cui l'opposizione parlamentare abbia una rappresentanza più estesa della maggioranza in sede regionale) attenua la predominanza della maggioranza politica delle Camere sul collegio eligente.

<sup>2</sup> Comunicato del 3 maggio 2006 (in [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it) come ogni altro comunicato e discorso citati nel testo).

<sup>3</sup> L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc.Dir.*, Milano, 1985.

<sup>4</sup> Discorso alle Alte cariche del 18 dicembre 2012. La medesima espressione è stata ripetuta nel discorso di insediamento per il secondo mandato il 22 aprile 2013.

<sup>5</sup> Comunicato Ansa 7 marzo 2013.

La questione si è invece riaperta e nel modo più clamoroso il 20 aprile 2013 quando Napolitano ha comunicato di accettare la proposta rivoltagli da PD, Scelta Civica, PDL e Lega e il medesimo giorno è stato rieletto Presidente della Repubblica con una vasta maggioranza (738 voti su 1008 aventi diritto, pari al 73,2%). Le ragioni della designazione vanno individuate innanzitutto nella sciagurata gestione dell'elezione da parte del PD e cioè del partito che, in quanto dotato della maggiore forza parlamentare, aveva l'onere politico di condurre "il gioco del Presidente".

La partita non era semplice, perché la trattativa sul Quirinale – che di per sé produce la dislocazione più ampia delle forze e degli interessi politici – si è intrecciata con il negoziato sulla formazione del Governo, ancora in alto mare dopo il fallimento del tentativo di Bersani e la conclusione del lavoro della commissione dei saggi ideata da Napolitano. Era però difficile immaginare che il PD, candidatosi a rappresentare il centro di elaborazione di nuovi equilibri politici nell'incerto inizio della XVII legislatura, sarebbe stato il fattore di destabilizzazione più forte di un sistema politico già sull'orlo dell'implosione.

Dopo l'esperienza divisiva dell'elezione di Napolitano, designato a stretta maggioranza, il PD aveva tentato l'accordo con il PDL, lasciando cadere la proposta del Movimento 5 stelle di votare il giurista Stefano Rodotà come preludio a un possibile patto di collaborazione per il Governo (almeno nella forma di un sostegno esterno).

Dalla rosa dei nomi proposti dal PD al PDL in vista del primo scrutinio, fissato per il 18 aprile, la scelta era caduta su Franco Marini. Nella prima votazione, tuttavia, l'ex Presidente del Senato aveva riportato soltanto 521 voti; molti meno di quelli di cui avrebbe dovuto disporre sommando i voti dei due partiti che avevano raggiunto l'accordo. La candidatura era stata perciò subito abbandonata, fra le proteste del PDL, che dopo un solo giro di valzer si trovava nuovamente escluso dalla scelta dell'inquilino del Colle. Dopo due scrutini interlocutori, veniva allora schierato dal PD il suo "fondatore" Romano Prodi, che il PDL – e Berlusconi in particolare – consideravano il peggior candidato possibile. Acclamato in absentia dai gruppi parlamentari del PD ed entrato Papa nel conclave delle Camere riunite, Prodi ne usciva però cardinale, riportando, al quarto scrutinio, 395 voti, ben 109 in meno di quelli necessari per raggiungere la maggioranza assoluta ed essere eletto. La lampante prova di inaffidabilità fornita dal PD portava alle dimissioni della Presidente dell'Assemblea del partito Rosy Bindi e alla velata richiesta di dimissioni del segretario Bersani da parte dello stesso Prodi.

Bruciati due fra i candidati più autorevoli che il partito potesse schierare e persa ogni credibilità agli occhi delle altre forze politiche per l'incapacità di assicurare la tenuta del gruppo parlamentare, il PD non poteva virare su Rodotà senza perdere la sua ala moderata e cattolica (e fare di Beppe Grillo il vincitore delle elezioni quirinalizie), né ritornare a trattare con il PDL (dunque con Berlusconi) su un nuovo candidato gradito al centro-destra, dopo aver lasciato impallinare Franco Marini dai propri "franchi tiratori". L'unica soluzione possibile sembrava una scelta interlocutoria.

Quando perciò Bersani, la mattina del 20 aprile, si presentava da Napolitano, la richiesta rivolta all'anziano capo dello Stato di fornire la sua disponibilità ad essere rieletto aveva il tono di una supplica. Solo la riconferma di Napolitano, infatti, avrebbe evitato ulteriori lacerazioni in un partito ormai incontrollabile, sfiibrato da antiche rivalità interne e tentativi di scalata, ma soprattutto diviso sulle politiche di alleanza e, di conseguenza, sui singoli candidati al Quirinale che incarnavano le diverse possibili opzioni di Governo<sup>6</sup>.

Berlusconi e Monti, per parte loro, non potevano che unirsi all'implorazione bersaniana con entusiasmo. Mentre infatti una convergenza del PD sul nome di Rodotà avrebbe posto le premesse per un Governo di questo con il M5S, la scelta di confermare Napolitano, demiurgo e garante del Gabinetto che ha goduto della più ampia base parlamentare della storia repubblicana, preludeva naturalmente a un governo di larghe intese e quindi assicurava il ritorno al Governo di due leader che avevano subito un forte ridimensionamento nelle elezioni del febbraio 2013.

Tutti i partiti, tranne il M5S, destinatario – non senza sue responsabilità – di una nuova *conventio ad excludendum*, hanno perciò tratto vantaggio dalla riconferma di Napolitano, cui hanno chiesto di coprire le loro insufficienze politiche e i loro insuccessi elettorali. Ma la richiesta di protezione – come ha insegnato Carl Schmitt nel suo Dialogo sul potere<sup>7</sup> – implica sempre l'offerta di obbedienza. Alla resa delle forze politiche non poteva che corrispondere, dunque, l'acquisizione di una posizione dominante del Presidente della

<sup>6</sup> La candidatura di Marini sembrava preludere a un patto PD-PDL, quella di Rodotà a un accordo PD-M5S; quella di Prodi scommetteva sull'accordo PD-Monti e la spaccatura del M5S. Lo rileva opportunamente S. CECCANTI, *Rieletto, ma non troppo: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it) (22 aprile 2013).

<sup>7</sup> C. SCHMITT, *Gespräch über die Macht und den Zugang zu Machthaber*, Klett-Cotta Verlag, 1954.

Repubblica nella definizione della base parlamentare del governo, nella sua composizione e nella sua stessa agenda.

Nel comunicato ufficiale con il quale Napolitano dà conto della propria disponibilità ad essere rieletto si precisa che la conversazione con le forze politiche che gli hanno fatto visita al Quirinale non ha avuto altro oggetto che l'elezione presidenziale<sup>8</sup>. Al di là della *excusatio non petita*, è invece certo che egli ha accettato un incarico fino a pochi giorni prima espressamente e fermamente rifiutato solo a condizione che PD e PDL si impegnassero a convivere in un governo di grande coalizione, e sebbene ciò comportasse, per il PD, uno scostamento netto dall'accordo strategico – democraticamente votato dal partito – con SEL e una totale sconfessione della linea seguita dal segretario Bersani nel corso del suo infruttuoso tentativo di formare il governo, arenatosi proprio sulla indisponibilità ad accettare l'offerta di accordo del PDL.

Il conferimento dell'incarico a Enrico Letta, vicesegretario del PD gradito a Napolitano anche per ragioni di personale, familiare amicizia, è parso allora la logica conseguenza del patto siglato per l'elezione presidenziale: l'esecuzione del mandato cui il capo dello Stato ha vincolato la sua temporanea permanenza nella carica.

A Napolitano, infatti, non è stata offerta la candidatura per un ulteriore settennato, perché è contro il senso di realtà pensare che i partiti che lo hanno incoronato potessero ignorare il limite oggettivo e implacabile dell'età del Presidente (87 anni). L'offerta rivoltagli è stata piuttosto quella di una Presidenza "a tempo", una reggenza con l'obiettivo di concorrere a formare un Governo PD/PDL/ Scelta Civica per fronteggiare l'emergenza economico-sociale e rinnovare l'assetto costituzionale per tornare al voto con un quadro economico e istituzionale più stabilizzato. I partiti hanno chiesto a Napolitano di fare il Lord Protettore del Governo, mettendo in campo il suo prestigio internazionale e il suo consenso popolare per superare le divisioni e i frazionismi del Parlamento e imporre dall'alto quella sintesi politica (i teologi gesuiti direbbero: quel discernimento) che l'impotenza disperante delle forze politiche non è riuscita ad assicurare dal basso.

Se ne è avuto conferma dai toni e dai contenuti del discorso di insediamento del 22 aprile scorso. Nel suo messaggio alle Camere riunite, il Presidente della Repubblica ha sferzato i partiti con toni di estrema durezza, denunciandone le insufficienze democratiche, l'immobilismo, l'incapacità di corrispondere alla loro funzione costituzionale, interrotto – in modo surreale – dai continui, scroscianti applausi di coloro che così severamente stava fustigando. E dopo aver rampognato, dinanzi all'opinione pubblica, l'Assemblea che gli rinnovava il mandato, ha indicato al Parlamento e al Governo alcuni specifici obiettivi programmatici: la riforma della legge elettorale, per renderla conforme ai rilievi formulati dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 15 e 16 del 2008 e n. 13 del 2012 (e quindi eliminare il premio di maggioranza attualmente sganciato da ogni soglia minima di voti)<sup>9</sup>; la modifica della seconda parte della Costituzione, almeno allo scopo di «infrangere il tabù del bicameralismo paritario»; più in generale, l'attuazione delle proposte contenute nei Documenti dei due gruppi di lavoro da lui istituiti il 30 marzo (i "saggi"). Proposte alle quali, secondo il Presidente, «non si può negare – se non per gusto di polemica intellettuale – la serietà e la concretezza». Dopo aver denunciato la sordità delle forze politiche ai suoi richiami incessanti, Napolitano ha infine minacciato di trarre le opportune conseguenze dal protrarsi dell'inerzia delle forze politiche (è lecito supporre anche nell'attuazione del programma da lui caldeggiato), facendo con ciò riferimento<sup>10</sup> non tanto alla possibilità di esercitare il potere di scioglimento, quanto piuttosto alle sue dimissioni, che priverebbero il Governo della sua influente tutela e riaprirebbero, in un sistema politico ancora in cerca di stabilizzazione, un'imprevedibile corsa al Quirinale. Il che, fra l'altro, dovrebbe suggerire prudenza a Berlusconi, che pare tentato dalla prospettiva di togliere il sostegno al Governo Letta non appena percepisca di poter trarre vantaggio dalla fine anticipata dalla legislatura, ma che, indebolendolo troppo o rallentandone l'azione, rischia di provocare le preannunciate dimissioni di Napolitano e di favorire l'ascesa al Colle di un uomo a lui fieramente ostile: Stefano Rodotà.

La sintetica ricostruzione degli eventi finora compiuta rende, a nostro avviso, evidente che Napolitano non solo è stato il grande tessitore dell'accordo di governo, indirizzandolo verso una precisa formula poli-

<sup>8</sup> «Naturalmente, nei colloqui di questa mattina, non si è discusso di argomenti estranei al tema dell'elezione del Presidente della Repubblica»: così il comunicato ufficiale del 20 aprile 2013.

<sup>9</sup> Esplicito è stato, nel messaggio di Napolitano, il richiamo al discorso pronunciato dal Presidente della Corte costituzionale Franco Gallo nel corso della riunione straordinaria del 12 aprile 2013. Quest'ultimo aveva ricordato, in quella circostanza, come la Corte avesse segnalato al Parlamento «l'esigenza di considerare con attenzione gli aspetti problematici» della vigente legge elettorale, «con particolare riguardo all'attribuzione di un premio di maggioranza, sia alla Camera dei deputati che al Senato della Repubblica, senza che sia raggiunta una soglia minima di voti e/o di seggi».

<sup>10</sup> Come ha notato con acume Stefano Folli su *Il Sole24 ore* del 23 aprile 2013.

tica, ma ha pure preconstituito la base programmatica dell'Esecutivo su importanti temi di riforma istituzionale ed economica, facendo sue le proposte delle commissioni di esperti<sup>11</sup>; e inoltre ha candidato – di fatto – i saggi da lui nominati e a lui esclusivamente facenti capo a ricoprire incarichi governativi (con notevole successo, se si considera che quattro dei dieci esperti sono stati in effetti nominati Ministri<sup>12</sup> e uno viceministro<sup>13</sup>); ed ha, infine, definito un orizzonte temporale entro il quale il Governo dovrà adempiere il suo mandato politico (i 18 mesi ai quali ha fatto riferimento il Presidente del Consiglio Enrico Letta nel discorso di investitura).

Alla fredda analisi della cronaca la storica rielezione di Napolitano è spiegabile in ragione dell'emergenza, dell'eccezionalità della situazione politica, economica e sociale. Quando, però, con il tempo, si saranno disperse nell'oblio le ragioni di opportunità contingente che hanno portato a derogare alla regola consuetudinaria della non rinnovabilità del mandato presidenziale, resterà il valore di un evento che ha fatto venire meno un elemento di equilibrio diacronico nel rapporto capo dello Stato-Governo, ha avvinto l'elezione presidenziale a un preciso accordo di coalizione ponendo quasi Governo e Presidente in rapporto di reciproca condizionalità (*simul stabunt, simul cadent*) e, in ultima analisi, ha rafforzato la tendenza a conferire centralità al Quirinale nella funzione di direzione politica del Paese. Una centralità che potrebbe essere percepita, nell'opinione pubblica, come dato non episodico, ma strutturale, soffiando vento nelle vele delle forze politiche che considerano ormai indifferibile dotare il Presidente della Repubblica di una legittimazione popolare diretta..

---

<sup>11</sup> Così giustificando la critica di A. MORELLI, *Tutti gli uomini del Presidente. Notazioni minime sull'istituzione dei due gruppi di esperti chiamati a formulare "proposte programmatiche"*, in [www.consultaonline](http://www.consultaonline) (2 aprile 2013), nonché *La saggezza del Presidente. Ancora sul mandato "non esplorativo" dei gruppi di esperti nominati dal Capo dello Stato*, anch'esso in [www.consultaonline](http://www.consultaonline) (19 aprile 2013) che ravvisa nei documenti redatti dai "saggi" vere e proprie «proposte del Presidente, del quale difficilmente potrebbe continuare a predicarsi l'estraneità al circuito dell'indirizzo politico programma di governo».

<sup>12</sup> Gaetano Quagliariello, Enzo Moavero Milanesi, Enrico Giovannini e Mario Mauro.

<sup>13</sup> Filippo Bubbico.