

anno IX · numero 1 GENNAIO / MARZO 2015

PARADOXA[®]

GENNAIO / MARZO 2015

Trimestrale · anno IX · numero 1

Una storia presidenziale (2006-2015)

a cura di Gianfranco Pasquino

PARADOXA



Ugo De Siervo • Ilvo Diamanti • Selena Grimaldi • Gianfranco Pasquino
Paolo Pombeni • Valentina Reda • Marco Valbruzzi • Sofia Ventura

€ 14,00



Fondazione Internazionale Nova Spes
Piazza Adriana 15, 00193 Roma - Tel. / Fax 0668307900
email: nova.spes@tiscali.it - www.novaspes.org



Abbonamento annuale:

Ordinario € 50,00 - Studenti € 30,00 - Sostenitori € 120,00 - Estero € 75,00

Fascicolo singolo: € 14

Il **versamento** per la sottoscrizione o l'acquisto può essere effettuato tramite

- invio per e-mail (nova.spes@tiscali.it) dei dati della carta di credito: titolare, numero della carta, CV2, periodo di validità;
- versamento sul c/c postale 343509 intestato a Licosa, Via Duca di Calabria 1/1 - 50125 Firenze, specificando nella causale "Paradoxa - abbonamento", oppure "Paradoxa - acquisto fascicolo .. /20 ..".
- bonifico bancario, intestato a Licosa Sansoni SRL; IBAN: IT88 Z 01030 02869 000004160064 (Monte dei Paschi di Siena, Agenzia 65), specificando nella causale "Paradoxa - abbonamento", oppure "Paradoxa - acquisto fascicolo .. /20 ..".

In tutti i casi è necessario perfezionare il versamento, inviando un'e-mail all'indirizzo della Fondazione (nova.spes@tiscali.it) con l'indicazione del proprio recapito postale, in modo che si possa provvedere alla spedizione.

La rivista è inoltre disponibile nelle seguenti librerie:

Bologna

Libreria Coop Ambasciatori, Via degli Orefici 19

Firenze

Libreria Licosa, Via Duca di Calabria 1/1

Genova

Libreria degli Studi, Via Balbi 40-42

Milano

Librerie Rizzoli, Galleria Vittorio Emanuele 1

Roma

Libreria Leoniana, Via dei Corridori 28

Libreria Della Fronda, Via Enrico Stevenson 28-30

Udine

Libreria Tarantola, Via Vittorio Veneto 20

PARADOXA[®]

Trimestrale · anno IX · numero 1

DIRETTORE

Laura Paoletti

DIRETTORE RESPONSABILE

Vittorio Mathieu

COMITATO SCIENTIFICO

Stefano Bancalari, Sergio Belardinelli,
Paolo Blasi, Dino Cofrancesco,
Francesco D'Agostino, Mario Morcellini,
Vittorio E. Parsi, Gianfranco Pasquino,
Stefano Semplici, Pierluigi Valenza, Stefano Zamagni

DIREZIONE E REDAZIONE

Fondazione internazionale Nova Spes
P.zza Adriana 15, 00193 Roma · tel. / fax 0668307900
www.novaspes.org · nova.spes@tiscali.it

Distribuzione in libreria:

LICOSA - tel. 055.64831 - fax 055.641257 - e-mail: letizia.gentile@licosa.com

PARADOXA[®]

GENNAIO / MARZO 2015

Trimestrale · anno IX · numero 1

<i>Editoriale</i>	Dalla fiction alla storia	
	<i>Laura Paoletti</i>	8
	Introduzione	
	<i>Gianfranco Pasquino</i>	11
<i>Contributi</i>	Il Presidente Napolitano nella Costituzione italiana	
	<i>Ugo De Siervo</i>	13
	De Siervo ripercorre la storia di Napolitano alla luce del rapporto tra l'esercizio delle funzioni presidenziali e quanto previsto dalla Costituzione. Attraverso un'analisi degli atti presidenziali degli ultimi anni, l'A. sottolinea come da parte di Napolitano, pur nel fermo convincimento della necessità di non travalicare l'ordinamento costituzionale, vi sia sempre stato il dichiarato proposito di esercitare i poteri presidenziali in tutta la loro ampiezza, anche ove ciò richiedesse di operare una (pur cauta) revisione della Costituzione. In tale quadro l'attivismo di Napolitano, che ben si esplica attraverso il ruolo svolto durante la crisi di governo o con le precise prese di posizione sui compiti degli organi di giustizia, trova forse il suo punto nevralgico proprio in tema di riforma istituzionale ed elettorale.	
	Napolitano: senso e circostanze (ovvero virtù e fortuna)	
	<i>Paolo Pombeni</i>	28
	Pombeni ripercorre la formazione di Napolitano attraverso l'intreccio di due categorie, quelle della virtù e della fortuna, con le quali egli intende indicare l'attitudine mostrata da una personalità politica a esercitare il proprio ufficio, individuando un senso al proprio agire anche laddove le specifiche circostanze nelle quali variamente si trova a operare non risultino favorevoli. Ricordando	

il percorso politico di Napolitano (dalla militanza nel Pci all'incarico di Ministro degli Interni, dalla chiamata al Quirinale al discorso del 16 dicembre 2014), compito che si ripropone l'A. è allora quello di fornire una casistica esemplificativa della capacità, da parte di Napolitano, di tenere in equilibrio e far giocare tra loro, nella propria azione politica, virtù e fortuna, volontà personale e condizioni storiche.

Un convinto partigiano della causa europea

Marco Valbruzzi..... 42

Il contributo prende in esame l'accento spiccatamente europeistico che ha caratterizzato la storia presidenziale di Giorgio Napolitano, ampiamente debitrice dell'impronta comunitaristica lasciata da Altiero Spinelli. L'A. ricostruisce il socialismo europeista di Napolitano lungo lo snodo di tre tappe: l'europeismo 'difficile' promosso all'interno del Pci; quello 'riformatore' perseguito all'interno del Parlamento europeo; quello 'critico' sostenuto in qualità di Presidente della Repubblica. Pur variamente declinato, l'europeismo di Napolitano è sempre stato animato dalla profonda convinzione che solo riuscendo a coniugare l'interesse nazionale con quello comunitario sia realmente possibile tutelare la propria identità, ridefinendola nel più ampio e composito contesto della globalizzazione.

Napolitano: nove anni di Presidenza secondo gli italiani

Ilvo Diamanti 56

L'A. ricostruisce il percorso presidenziale di Napolitano dal punto di vista dell'opinione pubblica. Facendo riferimento ai sondaggi

 <p>nova spes INTERNATIONAL FOUNDATION</p> <p>Fondazione Internazionale Nova Spes</p> <ul style="list-style-type: none">• I numeri• Paradoxa on line• In edicola e in libreria• Acquisto e abbonamento on line	<p>Sul sito</p> <p>www.novaspes.org</p> <p>è disponibile</p> <p>Paradoxa on line</p> <p>il laboratorio in rete della rivista, con interventi, discussioni, rubriche che arricchiscono la versione cartacea</p>
--	--

Sommario

condotti da Demos, delinea le diverse stagioni del consenso 'presidenziale' distinguendo cinque fasi: 2006-2008 (governo Prodi); 2008-2010 (governo Berlusconi); 2011 (anniversario dell'Unità italiana); 2011-2014 (dalle dimissioni di Berlusconi al governo Letta); 2014 (governo Renzi). Il tracciato degli indici di consenso riflette e riproduce il modello di Presidente interpretato, consapevolmente, da Giorgio Napolitano. Autorevole e distaccato. Proteso a 'unire', ma senza paura di 'dividere'. Che non ha cercato la popolarità, quanto piuttosto il rispetto.

Un biennio «eccezionale» e il suo racconto

Sofia Ventura 69

L'A. ripercorre il secondo mandato presidenziale, un biennio «eccezionale» sotto più di un profilo: nell'unicità del suo stesso verificarsi nel corso della storia della Repubblica italiana; in ordine alla particolare e controversa congiuntura storico-politica che lo ha determinato; e infine dal punto di vista dell'esteso esercizio dei poteri presidenziali, che ha portato a interpretare il ruolo di Napolitano nei termini di una vera e propria *leadership* politica. Con l'ausilio di alcuni dei discorsi tenuti dal Presidente durante il biennio 2013-2015, l'A. evidenzia alcuni dei tratti caratteristici di questo periodo: la forte attenzione alla ripresa nazionale, l'accentuata sensibilità europeistica, il disinvolto utilizzo dei mezzi offerti dalla comunicazione odierna; e ancora l'accento costante sulla necessità di una riforma della Costituzione e, parallelamente, la ferma condanna dell'anti-politica, vale a dire la predominanza di astratte idee retoriche e demagogiche su un concreto impegno politico.



Sul prossimo numero di «Paradoxa», il resoconto della tavola rotonda *Il lato oscuro della comunicazione*, organizzata dalla Fondazione Nova Spes, il Dipartimento di Comunicazione e Ricerca Sociale dell'Università Sapienza e l'Istituto Luigi Sturzo dove si è tenuto l'evento il 9 febbraio 2015.

Con Andrea Bixio, Mario Morcellini, Stefano Petrucciani, Gennaro Sangiuliano, Giovanni Solimine.

La «continuità nel cambiamento» nelle parole di Giorgio Napolitano

Valentina Reda 86

L'A. ripercorre la storia presidenziale di Napolitano attraverso le sue stesse parole, in particolar modo alla luce dell'invito alla «continuità nel cambiamento» con cui il Presidente chiude il suo ultimo messaggio allo Stato. È in questi termini che vengono interpretati alcuni tratti caratteristici del suo ufficio: il controverso interventismo politico, il ruolo imprescindibile riconosciuto alle istituzioni, la marcata connotazione europeistica; e ancora l'accento sugli ideali di speranza e verità nella lettura del presente e la consapevole adozione di un linguaggio classico e diretto quale veicolo di comunicazione. La costante attenzione al passato e alla tradizione, depositari di un patrimonio di valori e di un'identità da custodire, si incontra dunque con una ottimistica tensione al futuro e alla globalizzazione, che di tale patrimonio rappresentano i principali strumenti di trasmissione e rinnovamento.

Napolitano da arbitro a co-legislatore?

Selena Grimaldi 99

Più che un esercizio costante dei poteri formali, la politica di intervento legislativo del Presidente Napolitano ha inteso privilegiare la cosiddetta *moral suasion*, ovvero un'azione di guida e mediazione a carattere non ufficiale. L'A. ripercorre le occasioni in cui Napolitano ha fatto variamente ricorso all'esercizio degli atti formali o alla *moral suasion*, specificando le distinte accortezze richieste nei due casi. In particolare la scelta, da parte del Presidente, di assumere un ruolo informale di consigliere e 'arbitro' esige la cautela di non eccedere i limiti della supervisione, intervenendo in modo diretto nell'iter normativo, pena il divenire a tutti gli effetti un vero e proprio 'co-legislatore'. È riuscito Napolitano a non travalicare



Il secondo volume del *Dizionario del Liberalismo Italiano* presenta una selezione di biografie di 360 personalità che hanno fatto parte del mondo liberale dagli inizi dell'Ottocento a tutto il XX secolo: primi ministri, statisti, leader politici dell'età liberale; i principali volti dell'antifascismo, della Resistenza, della Repubblica; e ancora economisti, filosofi, poeti, storici, attori, scrittori, musicisti. Le voci sono state redatte da studiosi appartenenti a diverse scuole di pensiero e orientamenti culturali.

Il Dizionario offre un quadro estremamente composito, ricostruito senza intenti agiografici né schemi semplificatori, bensì nella convinzione che solo lasciando interagire i volti del passato nel contesto politico e sociale in cui hanno operato, si possa consentire al lettore la formulazione di un giudizio storico equilibrato e strutturato.

Sommario

questi confini? O non è forse piuttosto il terreno particolare della politica italiana a richiedere che essi vengano oltrepassati?

Un Presidente semipresidenziale, *malgré lui*

Gianfranco Pasquino 112

L'A. affronta uno degli aspetti più controversi e discussi della Presidenza di Giorgio Napolitano: l'atteggiamento 'interventista' da questi adottato nello scenario politico italiano. Spettatore non passivo dell'avvicinarsi di ben quattro governi, Napolitano non ha esitato, ove le circostanze lo richiedevano, a esercitare in modo esteso e incisivo tutti i poteri iscritti nella Costituzione. Proprio in virtù di ciò e nella convinzione che, all'indomani dell'abbandono della carica, sia possibile formulare un giudizio complessivo sul suo operato, l'A. definisce Napolitano, parlamentarista per formazione e convinzioni, un Presidente «semipresidenziale, suo malgrado».

A più voci

Essere o non essere *Charlie?* Un dibattito via email

Redazione Paradoxa 125



Dalla *fiction* alla storia

Laura Paoletti

Dev'esserci da qualche parte un esperto di narrazione televisiva che ha calcolato la formula alchemicamente perfetta per comprimere in prima serata vita e opere di Chiunque. Che si tratti di De Gasperi o di Walter Chiari, di Adriano Olivetti o di Modugno, di Papa Luciani o di Pantani, format e ingredienti sono inesorabilmente gli stessi: due puntate, tecnica del flashback, ripasso scolastico delle gesta salienti, molta, moltissima aneddotica privata e dissolvenza finale su un'immagine suggestiva e tranquillizzante. L'effetto ultimo è una curiosa inversione del celebre motto hegeliano: Chiunque può diventare un eroe, a patto che tutti si diventi camerieri. Il fatto è che Hegel si occupava di storia, mentre la riduzione della storia a fiction si compie, per l'appunto, nel momento in cui viene imposto sull'eroe di turno uno sguardo privato, intimo, familiare, che familisticamente assolve il personaggio dalle contraddizioni (sue e di chi lo circonda), che smussi i lati problematici, che appiattisca sul primo piano qualsiasi spessore di sfondo. Non si tratta solo di una tecnica narrativa: se la formula alchemica funziona (ed evidentemente funziona) è perché la tentazione della semplificazione intesse in profondità il nostro rapporto con la dimensione pubblica e si traduce, volenti o nolenti, in un atteggiamento che ha risvolti prepotentemente politici: populismo e personalizzazione della politica sono solo i più macroscopici.

È per questo che il titolo di questo fascicolo chiede di esser preso sul serio. Quel che si vuole raccontare, o cominciare a raccontare, è una storia – e non una fiction – presidenziale, che eserciti e inviti ad esercitare uno sguardo critico, interrogativo più che celebrativo, teso a far luce, attraverso il prisma di una figura significativa e protagonista, su un momento ingarbugliato della storia e della vita istituzionale

italiana. Il proposito è quello di ripercorrere i nove anni del mandato presidenziale di Giorgio Napolitano per capire quel che sta accadendo ora, e, magari, per offrire qualche strumento utile ad orientarsi su ciò che potrebbe e dovrebbe esser fatto per gestire l'eterna fase di transizione in cui versano le istituzioni e la politica italiane (molto forti, per esempio, le parole conclusive del contributo del Curatore, secondo cui «sta scoccando l'ora di una riforma, non unicamente di alcune regole e istituzioni, ma del regime», p. 124).

In questo senso, al di là delle diverse valutazioni storico-politiche sulla Presidenza di Napolitano che emergono dai singoli contributi, e che non necessariamente risultano convergenti, è interessante rimarcare due tendenze di fondo che testimoniano di un'ispirazione metodologica condivisa.

Innanzitutto, un'attenzione a non lasciar correre le tante parole da tanto tempo in circolazione per commentare l'operato di Napolitano senza averle, prima, sottoposte ad una chiarificazione concettuale rigorosa, che le ancori a fatti e dati molto precisi: quasi che si potesse parlare di «presidenzialismo», senza il riferimento concreto del passaggio dalla Quarta alla Quinta Repubblica francese; o di «europeismo», senza declinarlo sui diversi livelli in cui Napolitano lo ha effettivamente praticato; o di «interventoismo», senza precisare che «Napolitano si è servito dei suoi poteri in cinque occasioni in nove anni» (Grimaldi, p. 100). E si potrebbe ovviamente continuare.

In secondo luogo, va sottolineato il fatto che la Presidenza di Napolitano viene tratteggiata non già come l'insieme degli atti di un personaggio che occupa, solo, il centro della scena, ma, assai più sobriamente, come la risultante di un equilibrio complicato e delicato tra «senso e circostanze» o, per dirla con Machiavelli, tra «virtù» e «fortuna». Uno degli aspetti che con più insistenza viene sottolineato dai diversi autori come determinante nel configurare la trama di questa storia presidenziale, è quello per cui Napolitano ha dovuto spesso agire malgré lui, in circostanze che avrebbe voluto diverse, facendo fronte ad alternative che con tutta probabilità avrebbe volentieri evitato, subordinando le proprie opzioni valoriali di fondo ad una lettura realistica del dato di fatto. Ma proprio da questo, paradossalmente, si ricava uno spunto di speranza: perché è indubbio che la Presidenza di Napolitano, comunque la si giudichi, è stata caratterizzata da un tratto netto, da un modo inconfondibile di interpretare il ruolo istituzionale. Questo significa che, nonostante tutto, nonostante l'incalzare delle urgenze e il peso delle necessità, nonostante

Laura Paoletti

la riduzione progressiva e sempre più soffocante dei margini di scelta, è ancora possibile che affiori tra gli eventi l'impronta di uno stile. È ancora possibile che, dietro i tanti personaggi che la personalizzazione della politica ci impone, emerga il profilo di un uomo politico.

*

* *

P.S. Questo fascicolo inaugura il nono anno di vita di «Paradoxa». Nell'avvicinarsi dei fascicoli, la generosità degli autori e dei curatori che hanno contribuito con la loro storia, le loro idee, la loro disponibilità ad incontrarsi e talvolta scontrarsi in questo spazio comune, ha reso possibile la scoperta, più che la costruzione, di un'identità e una fisionomia meglio definite. Il nuovo Comitato scientifico della rivista è la traccia della strada percorsa e l'indicazione di quella ancora da percorrere.

Introduzione

*Gianfranco
Pasquino*

Nessun fascicolo di nessuna rivista, neppure questo fascicolo che abbiamo ‘costruito’ con impegno e zelo, può essere sufficiente a rendere conto dell’attività svolta da Giorgio Napolitano nei suoi sette più due anni presidenziali. Qualcuno sosterebbe anche che, per giungere ad una valutazione adeguata, dovremmo attendere qualche anno in modo da usufruire dei tanto vantati pregi della prospettiva. Tuttavia, siamo fiduciosi che i nove articoli qui pubblicati non si limitino a raccontare ‘una storia presidenziale’, ma la analizzino in maniera adeguatamente approfondita nei suoi snodi essenziali. Siamo altrettanto fiduciosi che coloro che seguiranno nell’interpretazione delle Presidenze di Napolitano troveranno nei nostri articoli più di uno spunto, di uno stimolo, di una sollecitazione. Naturalmente, non tutte le sollecitazioni (ma, alcune, certamente, sì) sono merito nostro. Il ‘merito’ va equamente (ma anche no) distribuito fra il periodo in cui Napolitano è stato Presidente e la personalità del Presidente. In qualunque modo la si definisca, la leadership politica, qualità rarissima, per manifestarsi ha bisogno della fortuna, scrisse Machiavelli; delle circostanze e delle opportunità, sostenne in seguito Max Weber.

Probabilmente, Napolitano avrebbe preferito fare il Presidente in circostanze più tranquille e meno tempestose. Certamente, il cittadino Napolitano desidera un sistema politico stabilizzato e funzionante, una democrazia la cui qualità sia buona e soddisfacente. L’uomo politico Napolitano ha rapidamente preso atto che nessuna delle sue preferenze di cittadino era concretizzabile nel momento in cui è diventato Presidente cosicché, qui la mia immaginazione si incontra con quello che ho appreso del parlamentare Napolitano che

ho conosciuto e frequentato, l'esercizio dei suoi poteri (tutti iscritti nella Costituzione) è stato caratterizzato da una pluralità di 'sentimenti'. Da un lato, il Presidente non poteva non compiacersi della sua capacità di leggere gli avvenimenti, talvolta di prevederli, e di evitare gli inconvenienti. Dall'altro, si rendeva conto che per ottenere miglioramenti effettivi e duraturi non bastavano né la sua esperienza né la sua competenza, politica e istituzionale. Con irritazione costantemente contenuta, infine esplosa nel discorso di inaugurazione del suo secondo, non cercato e non voluto, mandato, comunicava di volta in volta agli uomini politici di turno quanto dovessero fare. So che non c'è un terzo lato, quindi, infine, aggiungerò che la sua uscita di scena, deliberatamente senza fanfara e senza pathos, è stata caratterizzata dalla tristezza. Non tutto quello per cui aveva operato è stato raggiunto; non tutto gli è parso all'altezza dei problemi aperti.

Naturalmente, la valutazione complessiva della storia presidenziale di Napolitano va fatta atto per atto, intervento per intervento, dichiarazione per dichiarazione, concretamente, ma anche con una visione complessiva. Mi pare eccessivo e, forse, troppo discorsivo, interrogarsi sul 'lascito' di Napolitano e, più in generale, dei Presidenti della Repubblica italiana. Dobbiamo valutarli con riferimento alle circostanze e alla fortuna. Fin d'ora, però, è possibile affermare che Napolitano ha predicato un'idea d'Italia e una visione d'Europa più intensamente e più appassionatamente di tutti i suoi predecessori. È anche possibile, forse doveroso concludere con una famosa metafora di Otto von Neurath su come procedono gli scienziati che debbono riparare la zattera delle loro scoperte e delle loro teorie in mare aperto e procelloso. Certo, sanno di non poterla rottamare. Come loro, Napolitano ha fatto del suo meglio per indicare le modalità atte a riparare la zattera (qui trovano posto anche legittimi dissensi sulle 'riparazioni' effettuate) continuando la navigazione. Per i giovani marinai e per il nuovo anziano nocchiero, che sarebbe auspicabile studino a fondo i nove anni della Presidenza Napolitano, molto rimane da fare.

*Ugo
De Siervo*

Il Presidente Napolitano nella Costituzione italiana

1.

Ripercorriamo parte degli atti mediante i quali Giorgio Napolitano ha esercitato i poteri presidenziali nel lungo e difficile periodo appena terminato.

È opinione pacifica che in un ordinamento parlamentare l'esercizio dei poteri presidenziali muta molto a seconda della consistenza e delle caratteristiche fondamentali delle forze politiche rappresentate nel sistema istituzionale. Ciò in riferimento alla compattezza ed omogeneità dei partiti, alla qualità delle classi politiche operanti a livello governativo e parlamentare, nonché in almeno alcuni apparati pubblici. Contano anche la reattività dei maggiori soggetti sociali, il funzionamento dei sistemi informativi, l'esistenza di ideali e di valori etici nelle diverse classi dirigenti (nella misura in cui ineriscono a valori costituzionali o, invece, li contraddicono). Tutto ciò contribuisce a spiegare le diverse fasi di accrescimento e parziale modificazione dei poteri presidenziali, là dove occorre supplire alla riduzione della capacità del sistema politico e sociale o dei suoi singoli protagonisti a risolvere davvero ed in modo non eccessivamente conflittuale i problemi inerenti al buon funzionamento della forma di governo ed ai rapporti fra i supremi organi del sistema istituzionale.

Questo ruolo attivo del Presidente della Repubblica è stato voluto fin dall'origine: se nella relazione di Tosato alla Costituente era esplicita la preoccupazione di dotare il Presidente della Repubblica di poteri tali da impedire 'le degenerazioni del parlamentarismo', Ruini, Presidente della 'Commissione dei 75', affermava che il pro-

getto della Costituzione conferiva al Presidente della Repubblica non solo una numerosa «serie di attribuzioni nell'ordinamento interno e di fronte all'estero», ma anche «altre che rientrano nei suoi compiti generali», di modo che nel loro complesso al Presidente della Repubblica vengono date «infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua». È poi toccato alla dottrina giuridica, anche considerando le prassi che si sono sviluppate durante tutte le diverse Presidenze (Einaudi minacciò le sue dimissioni da Presidente se il Parlamento avesse riapprovato un testo legislativo che aveva rinviato per una nuova deliberazione!), dimostrare la relativa ampiezza ed elasticità dei poteri presidenziali, ben al di là di letture astrattamente riduttive.

Ora, se in generale si è potuto scrivere (da parte di Paladin) dell'esistenza di «uno schema molto aperto e molto elastico» dei poteri presidenziali, tutto ciò si è poi concretizzato con il manifestarsi di varie difficoltà di funzionamento del nostro sistema e tanto più dopo il 'tornante' politico di circa vent'anni fa, con il sorgere di un instabile e conflittuale bipolarismo ed anche con l'emergere di nuove classi politiche estranee a molti principi e valori costituzionali o comunque largamente insensibili ad essi. Non a caso, durante le presidenze di Scalfaro e di Ciampi gli interventi presidenziali sono cresciuti ed anche in parte differenziati rispetto ai periodi precedenti, dovendo spesso cercare di arginare attività, comportamenti e linee istituzionali alquanto eterodosse.

Probabilmente rispetto a polemiche che si sono sviluppate su questi precedenti e forse anche in considerazione del tipo di maggioranza che lo aveva appena eletto, Napolitano nel suo primo intervento pubblico, malgrado fossero ben note le sue doti di equilibrio anche nella gestione della Presidenza della Camera, ha riconosciuto con assoluta chiarezza i limiti del suo incarico, pur tanto impegnativo: «considero mio dovere impegnarmi per favorire più pacati confronti fra le forze politiche e più ampie, costruttive convergenze nel paese; ma è un impegno che svolgerò con la necessaria sobrietà e nel rigoroso rispetto dei limiti che segnano il ruolo ed i poteri del Presidente della Repubblica nella Costituzione vigente. Un ruolo di garanzia dei valori e degli equilibri costituzionali; un ruolo di moderazione e di persuasione morale, che ha per presupposto il senso e il dovere dell'imparzialità nell'esercizio di tutte le funzioni attribuite al Presidente». Ciò però non in termini riduttivi, perché

Napolitano ricordò che la sicura scelta dei costituenti per un tipo di Repubblica parlamentare non escludeva la volontà di garantire contemporaneamente «le esigenze di stabilità dell'azione di governo» e di «evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

Ciò in un ordinamento di tipo parlamentare: nella prefazione del 2008 alla sua biografia, Napolitano è perentorio nell'affermare che è «un punto di forza della Costituzione repubblicana la previsione di un Capo dello Stato eletto dal Parlamento, non dotato di poteri esecutivi, concepito come supremo moderatore e garante di una corretta dialettica istituzionale», mentre potrebbe essere pericoloso un Presidente direttamente eletto dal popolo.

Non a caso, su questa base il Presidente della Repubblica ha resistito a non poche discutibili pressioni per indurlo ad un protagonismo di tipo essenzialmente politico, anche prescindendo dai limiti dei suoi poteri e dall'interesse collettivo alla stabilità istituzionale. Ciò mentre semmai Napolitano sembra aver puntato in via prioritaria sull'azione di convincimento (spesso in forma pubblica) delle diverse classi politiche coinvolte e soprattutto su una amplissima opera 'educativa' di vari segmenti sociali interessati dalla vita collettiva tramite un intenso richiamo ai principi e valori costituzionali in molteplici occasioni (oltre a quelle ricorrenti, si pensi anche alle numerose celebrazioni del sessantesimo della Costituzione e dei centocinquant'anni dell'unità nazionale).

In alcuni scritti più recenti, notiamo però che se i principi sono gli stessi, emerge un parziale mutamento di atteggiamento, con ogni probabilità in conseguenza della crescente delusione per il perdurare di atteggiamenti di grande chiusura a correggersi di vari soggetti, malgrado tutti i moniti ed i richiami, nonché forse anche per il contemporaneo emergere di vasti e diffusi fenomeni degenerativi nelle classi politiche: ad esempio, nel 2012 ha detto che «quando i nostri padri costituenti hanno scritto la 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. Ho ritenuto che il Presidente della Repubblica, secondo la nostra concezione costituzionale, dovesse prendersi delle responsabilità senza invadere campi che non sono suoi. Le responsabilità del Go-

*N*apolitano ha puntato
in via prioritaria su
un'amplissima opera 'edu-
cativa'

verno non sono quelle del Presidente della Repubblica e viceversa. Ma io credo di dovere sempre cercare di interpretare esigenze e interessi generali del paese anche in rapporto a scelte del Governo che rispetto, perché non posso assolutamente sostituirmi a chi ha la responsabilità del potere esecutivo, ma che possono rientrare in un dialogo al quale intendo dare il mio contributo». Non a caso, nel medesimo periodo, in un'intervista a Scalfari egli mette in evidenza la relativa ampiezza dei poteri presidenziali.

D'altra parte, il passaggio del tempo rileva anche in riferimento ad alcuni fenomeni di immobilismo o conservatorismo istituzionale, al mancato ricambio delle classi dirigenti, al carente rinnovamento di molti moduli organizzativi, ad alcune mancate riforme istituzionali. Forse qualcosa del genere spiega il più deciso attivismo di Napolitano negli ultimi anni del suo incarico, di cui vedremo vari esempi.

Per anticipare un caso significativo: dopo la sua rielezione, nell'ottobre 2013 invia per la prima volta un messaggio formale alle Camere 'sulla questione carceraria', malgrado l'espressa consapevolezza della debole efficacia di strumenti del genere: ciò malgrado, su un tema che certamente gli stava a cuore (nel giorno di Natale del 2005 il Senatore a vita Napolitano aveva preso parte ad una manifestazione in favore dell'amnistia e dell'indulto) e che si era aggravato con il passaggio del tempo e con l'intervento di una nota sentenza della Corte di Strasburgo, egli corre consapevolmente il rischio di una risposta elusiva, se non negativa (così come è in realtà avvenuto).

2.

Per cercare di comprendere altre significative caratteristiche dell'opera svolta dal Presidente Napolitano nell'esercizio delle sue funzioni, occorre considerare alcuni altri rilevanti fenomeni di contesto che hanno modificato il funzionamento del nostro ordinamento costituzionale.

Anzitutto, il nostro ordinamento risente ormai molto del processo di federalizzazione europeo, mentre Napolitano non è solo genericamente un europeista: non a caso, è stato manifesto il suo impegno a favore della politica di rilancio dei Trattati europei dopo la grande delusione nel 2005, originata dalla mancata entrata in funzione del 'trattato costituzionale' sottoscritto l'anno precedente (a cui Napo-

litano era evidentemente assai favorevole, in quanto già Presidente della Commissione Affari costituzionali del Parlamento europeo); ciò fino al recupero sostanziale di buona parte delle innovazioni del 2004 tramite il Trattato di Lisbona e la sua successiva ratifica da parte dei paesi aderenti all'U.E. (fra cui l'Italia, che si è anzi distinta per l'approvazione all'unanimità della legge di autorizzazione alla ratifica). Ma a ciò ha paradossalmente poi corrisposto – specie dopo l'emergere della crisi economica internazionale e l'inizio degli interventi dell'U.E. sulle finanze dei paesi aderenti – l'incredibile ripetizione da parte di vari soggetti politici (ivi compresi governanti e parlamentari che avevano condiviso l'espansione dei poteri dell'U.E.) della tesi secondo la quale l'Europa ci imporrebbe vincoli e procedure intollerabili: ciò allorché la massima parte di questi vincoli sono espressamente previsti e disciplinati nei Trattati europei e nei loro allegati o derivano da ulteriori accordi integrativi, anch'essi approvati dalle nostre classi politiche.

Il secondo fenomeno è reso evidente dal fatto che l'elezione del Presidente Napolitano avviene nelle settimane che precedono il referendum sulla legge di modifica della seconda parte della Costituzione repubblicana, adottata dal Parlamento in via definitiva nel novembre 2005: un testo che – tra l'altro – riduceva non poco gli stessi poteri del Presidente della Repubblica, specie in relazione a quelli del Primo Ministro, che diveniva il vero soggetto forte nella forma di governo; un testo che inoltre prevedeva un peso maggiore delle Camere nella nomina dei giudici costituzionali. Nel suo primo discorso il Presidente della Repubblica, pur notando che memoria ed identità nazionale trovano fondamento nei valori costituzionali e che occorreva ringraziare la Corte costituzionale «che da cinquant'anni veglia sul pieno rispetto della nostra legge fondamentale», correttamente però si rimetteva «al giudizio conclusivo del popolo sovrano» sulle innovazioni costituzionali adottate. Ma anche dopo che il referendum popolare del giugno 2006 ha respinto, con maggioranza significativa di voti e con notevole partecipazione, il testo di revisione costituzionale, le concezioni costituzionali dei movimenti politici egemonizzati da Berlusconi (nel 2008 tornati clamorosamente al vertice del sistema politico) restano a favore del primato assoluto della volontà del soggetto maggioritario, da conseguire con modificazioni della Costituzione o comunque con il minore attivismo di alcuni strumenti di garanzia attualmente previsti. Ma poi le stesse

procedure parlamentari di adozione dei testi legislativi sono state rappresentate come inutili e dannosi fattori di ritardo di quanto deciso dal Governo, i poteri presidenziali sono stati definiti come 'forche caudine', la Corte costituzionale è stata descritta come prevenuta in quanto espressiva delle opposizioni. E ciò senza neppure considerare le continue pessime valutazioni sull'operato e sui poteri degli organi giudiziari ordinari. Al tempo stesso, non sono neppure venute meno progettazioni di ampie revisioni costituzionali della forma di governo, ormai caratterizzate anche da proposte di tipo semipresidenzialistico. Ma perfino le più discusse leggi ordinarie

N*ell'ultimo decennio la maggior parte delle nuove fonti normative primarie è costituita da decreti legislativi e da decreti legge*

che intendevano sottrarre alla giurisdizione penale i componenti dei Governi, non solo sono state duramente difese fino alla loro dichiarazione di illegittimità costituzionale (sentenze 24/2004, 262/2009, 23/2011), ma se ne è cercato di dare applicazioni estensive (si pensi alla tragicomica vicenda del Ministro

Brancher, che ha originato anche una dura messa a punto di Napolitano). Ma soprattutto significativo è che si sia perfino tentata una modificazione della Costituzione per ripristinare una di queste leggi, appena dichiarata incostituzionale (si veda il c.d. disegno di legge Vizzini del 2010).

Il terzo fenomeno deriva dal fatto che, malgrado l'assenza di ogni riforma costituzionale o anche semplicemente dei regolamenti parlamentari, il sistema di produzione delle fonti normative primarie, pur largamente inefficiente e caratterizzato negativamente sotto molteplici profili, è venuto trasformandosi proprio sul versante del continuo accrescimento dei poteri governativi in materia, mentre la tradizionale posizione egemone delle assemblee parlamentari è venuta riducendosi in parallelo. Basti qui considerare che nell'ultimo decennio la maggior parte delle nuove fonti normative primarie è costituita da decreti legislativi e da decreti legge, mentre la legislazione parlamentare (ove depurata da leggi di mera approvazione o di ratifica di determinazioni governative) riguarda ormai una percentuale numerica decisamente minore (pari a meno di un quarto). D'altra parte, hanno assunto una dimensione abnorme i macroemendamenti governativi, per di più accompagnati da apposite questioni di fiducia, che determinano il contenuto finale di non pochi testi

legislativi (dall'inizio della XVI legislatura, sono in media circa venti all'anno). È significativo che un importante costituzionalista e politico come Giuliano Amato, che più volte nel passato aveva denunciato la debolezza governativa nella produzione legislativa, ormai riconosca come questo fenomeno non esiste più (a ciò si è riferito espressamente lo stesso Napolitano nel 2009), pur in un sistema particolarmente disarticolato; ciò mentre, invece, Berlusconi continua ancora molto di recente a denunciare l'asserita impotenza di ogni tentativo di governo efficace del paese, in presenza di un sistema di produzione legislativo che sarebbe dominato dalle peggiori degenerazioni parlamentaristiche, nonché sottoposto alla spada di Damocle di pregiudiziali ed invasivi giudizi di costituzionalità, magari sulla base di strumentali impugnazioni.

3.

Su queste basi appare alquanto agevole valutare i maggiori atti di esercizio dei poteri presidenziali dal 2006.

Intorno ai fondamentali poteri presidenziali relativi alla durata in carica delle Camere ed alla formazione dei Governi, si registrano poche, ma significative, innovazioni rispetto alle previsioni costituzionali ed alle precedenti prassi applicative. In particolare, i due scioglimenti anticipati delle legislature nel 2008 e nel 2013 (assai diversi tra loro) appaiono entrambi necessitati ed anche largamente condivisi dalle forze parlamentari: il primo segue alla crisi formale del Governo Prodi per il mancato voto di fiducia da parte del Senato e per il successivo fallimento del tentativo del Presidente Marini di formare un Governo per la sola adozione della nuova legislazione elettorale; il secondo, invece, consegue al ritiro nel dicembre 2012 da parte del PdL dalla 'strana maggioranza' che sosteneva il Governo Monti dal novembre 2011. Nel 2013 il netto rifiuto del rieleto Presidente della Repubblica di prendere anche solo in considerazione l'ipotesi di una fine anticipata della legislatura appena iniziata, corrisponde al suo deciso invito alle forze politiche di impegnarsi comunque per il governo del paese.

Appaiono, invece, significativi alcuni passaggi relativi alla formazione dei nuovi Governi: nel 2006, nella formazione del Governo Berlusconi si fece a meno dell'accettazione con riserva dell'incarico

e si procedette subito alla presentazione della lista dei Ministri. Qui evidentemente prevalse una delle letture possibili dell'impatto sulla forma di governo dell'allora vigente legislazione elettorale.

Più anomale sono state alcune caratteristiche del procedimento di formazione del Governo nel 2011: non tanto la pur significativa nomina del prof. Monti a Senatore a vita pochi giorni prima dell'incarico e neppure la composizione del Governo essenzialmente fra non parlamentari (come già in alcuni altri noti casi, e comunque destinato a conseguire la fiducia parlamentare), quanto la sicura funzione attiva svolta dal Presidente della Repubblica nella soluzione della crisi: ciò in un contesto di sicura eccezionalità, nel quale Napolitano appariva davvero come l'autorevole rappresentante dell'unità nazionale, garante verso tutto il sistema dell'U.E., mentre il Governo in carica ed il suo Presidente apparivano pericolosamente privi di ogni credibilità, interna ed internazionale, ed ormai rassegnati alle dimissioni, essendosi palesemente sfaldata la loro precedente maggioranza parlamentare. Potrebbe parlarsi di una vera e propria temporanea funzione di supplenza, peraltro pienamente accettata dal Governo e dal Parlamento, in un contesto eccezionale: evidenti in tal senso sono alcuni comunicati della Presidenza della Repubblica nei quali venivano anticipate l'immediata approvazione da parte del Parlamento della legge di stabilità, «opportunamente emendata alla luce del più recente contributo di osservazioni e proposte della Commissione europea», nonché le immediatamente successive dimissioni del Governo Berlusconi e la formazione di un nuovo Governo da parte del 'Capo dello Stato'.

Superati questi passaggi eccezionali (di cui peraltro il Presidente rivendica espressamente la conformità con le caratteristiche della democrazia parlamentare), si rientra nelle prassi consolidate: in particolare, è significativo che nel marzo 2013 l'incarico a Bersani per la formazione del nuovo Governo dopo il turno elettorale venga espressamente subordinata alla condizione che occorre previamente verificare se sarà garantito al futuro Governo un 'sostegno parlamentare certo' in entrambe le Camere, così escludendosi la possibilità di un Governo 'a maggioranza variabile'.

Varie vicende interessanti, seppur nel solco dei precedenti Presidenti della Repubblica, appaiono in riferimento alla produzione normativa. Qui bisogna distinguere alcuni poteri formalizzati nelle disposizioni costituzionali, come il potere di sospensione della pro-

mulgazione di una legge (con la necessità che il Presidente della Repubblica ne spieghi i motivi con un apposito messaggio e con la garanzia che la riapprovazione del testo impone la promulgazione), da altri di tipo analogo, ma non disciplinati, specie in riferimento agli assai importanti atti con forza di legge (decreti legge e decreti legislativi), di sicura competenza del Governo, pur se consistono in decreti del Presidente della Repubblica, che da lui devono essere emanati.

L'applicazione dell'art. 74 Cost. è stata discontinua nelle prassi presidenziali (e discussa in particolare quando il Presidente Cossiga rinviò alcune leggi di

conversione di decreti legge): se altri Presidenti ne hanno fatto un uso abbastanza significativo, il Presidente Napolitano non sembra averne apprezzato l'incisività in una fase di contrapposizioni bipolari e quindi ha utilizzato solo una volta il rinvio di un testo legislativo (il cosiddetto 'collegato lavoro'). Appare, al contrario, significativo che in qualche caso il Presidente Napolitano abbia accompagnato la promulgazione con osservazioni critiche delle tecniche giuridiche utilizzate o anche del merito dei provvedimenti, evidentemente nella speranza di adeguate successive correzioni.

Più discutibili le dichiarazioni presidenziali che hanno accompagnato, più o meno criticamente, l'elaborazione di alcuni testi legislativi o cercato di spiegare i motivi della sua mancata opposizione ad altri: ciò forse anche per dare alcune risposte alla continua forte pressione di vari esponenti politici o culturali sul Presidente, al fine di spingerlo a bloccare, pure al di là di ogni suo specifico potere, alcune innovazioni legislative. Tutto questo significativo lavoro di vigilanza sull'attività legislativa sviluppa in realtà prassi di precedenti Presidenti, ed in particolare del Presidente Ciampi, ma certamente opera in un ambito opinabile e senza produrre vincoli giuridici, dal momento che – salvo quanto detto sul rinvio della promulgazione – gli atti legislativi sono di esclusiva competenza del Parlamento. Peraltro la spiegazione dell'operato del Presidente che è contenuta nelle osservazioni presidenziali rischia in alcuni casi di evidenziare valutazioni di merito o comunque opinabili (si pensi ai due comunicati relativi ai motivi per i quali il Presidente non ritenne di rallentare o rinviare la promulgazione del cosiddetto 'lodo Alfano').

Incisiva è stata l'azione svolta sugli atti con forza di legge, anche

Napolitano ha utilizzato solo una volta il rinvio di un testo legislativo

perché in questi casi il Presidente ha potuto utilizzare alcune precedenti prassi interpretative di disposizioni costituzionali: basti qui ricordare, nel cosiddetto 'caso Englaro', prima l'invito al Governo a non procedere in materia mediante decretazione d'urgenza (sulla base di alcuni precedenti) e poi il diniego ad emanare il decreto legge deliberato dal Consiglio dei Ministri per assenza dei presupposti di necessità e di urgenza e per il palese contrasto con atti giurisdizionali (poco prima la Corte costituzionale non aveva neppure ammesso il conflitto fra i poteri sollevato dalle Camere). Un caso analogo sembra essere intervenuto in riferimento alla presentazione delle liste elettorali regionali, infine disciplinate da altro e discusso decreto legge, accompagnato anche da alcune perplesse osservazioni del Presidente della Repubblica.

A volte emerge in casi del genere un'opinabile tendenza dei Governi a ricercare aggiustamenti, evitando ipotetici momenti conflittuali come la sollevazione di conflitti fra i poteri dello Stato: così nel caso del decreto legge sui teatri lirici, testo successivamente modificato dal Governo per conseguirne l'emanazione. Analogamente è anche avvenuto allorché il Presidente si è rifiutato di emanare per oggettive carenze procedurali il decreto delegato in tema di cosiddetto federalismo fiscale municipale, successivamente corretto dal Governo.

Maggiori successi sono stati conseguiti nell'ambito del contenimento di tecniche scorrette di conversione dei decreti legge, malgrado la loro protratta e notevole diffusione nonché la stessa difficoltà di sospendere la promulgazione delle leggi di conversione: qui fortunatamente ai tanti solenni ed insistiti inviti ai Presidenti delle Camere da parte del Presidente della Repubblica per ridurre l'inserimento di emendamenti eterogenei nelle leggi di conversione dei decreti legge, ha corrisposto la parallela azione della Corte costituzionale nell'escluderne la legittimità costituzionale (sent. n.22/2012, 34/2014).

4.

Il rapporto fra il Presidente Napolitano e gli organi di giustizia è ben sintetizzato da quanto ha detto a Torino nel 2009: «tutte le istituzioni di controllo e di garanzia non possono essere viste come elementi frenanti del processo decisionale, ma come presidio le-

gittimo di quella dialettica istituzionale che in definitiva assicura trasparenza, correttezza, tutela dei diritti dei cittadini».

Ciò in un periodo nel quale, invece, le pesanti polemiche contro i diversi organi giurisdizionali sono state assolutamente continue, malgrado gli stessi inviti presidenziali ad evitare «attacchi politici e giudizi sprezzanti, al di là dell'espressione di responsabili riserve su loro specifiche decisioni». Ma ciò che forse più preoccupava era la concezione istituzionale sottostante, che avrebbe voluto ridurre, se non annullare, l'autonomia dei contrappesi al potere politico.

Così in riferimento alla Corte costituzionale, rispetto alla cui composizione sono state costanti le richieste di modificarla tramite riforma costituzionale, ma anche mediante la nomina da parte del Presidente di nuovi giudici 'di fiducia' della maggioranza politica; la risposta del Presidente Napolitano è stata chiara, nel senso di confermare, tramite la nomina di cinque nuovi giudici, criteri di selezione ispirati all'alta qualità professionale, all'equilibrato pluralismo culturale, nonché ad una corretta rappresentanza di genere.

Analogamente per lo stesso potere giudiziario ordinario, le cui tutele di indipendenza sembrano aver costituito uno degli oggetti fondamentali da modificare nei tentativi di emendare la Costituzione repubblicana da parte dello schieramento di centro destra: basti qui rammentare l'esplicita presentazione ancora nella primavera del 2011 di un apposito ddl (Berlusconi/Alfano) di revisione del Titolo IV della seconda parte della Costituzione, che riduceva, sotto molteplici profili, il livello di autonomia dei giudici.

Ma con tutta evidenza il tema immediato più complesso era costituito dall'acre e continua polemica fra parte del ceto politico, con accentuazioni abnormi soprattutto nello schieramento di centro-destra, e gli organi della magistratura ordinaria, a loro volta percorsi da non poche spinte corporative e da sintomi di improprio protagonismo da parte di alcuni magistrati. Qui – tra l'altro – le responsabilità del Presidente assumevano dimensioni ineludibili, presiedendo egli il Consiglio superiore della magistratura.

Qui le prese di posizione del Presidente sono state continue e tutt'altro che generiche: se la difesa dell'esercizio delle funzioni giudiziarie è stata assolutamente costante anche là dove erano coinvolte

***D**a Presidente del CSM
le prese di posizione
sono state continue e tutt'al-
tro che generiche*

frazioni della classe politica («dev'esser chiaro che l'investitura popolare, diretta od indiretta, non può diventare privilegio esonerando chicchessia dal confrontarsi correttamente col magistrato chiamato al controllo di legalità»), non sono certo mancate vivaci e frequenti polemiche contro la tendenza di qualche magistrato anche di «colpire il malcostume politico che non si traduca in condotte penalmente rilevanti» o di assumere atteggiamenti impropriamente da protagonista, per di più in scorretto rapporto con strumenti informativi. Ma se per i magistrati «la sola, alta missione da assolvere è quella di applicare e far rispettare le leggi, attraverso un esercizio della giurisdizione che coniughi il rigore con la scrupolosa osservanza dei principi del giusto processo, delle garanzie di cui hanno diritto tutti i cittadini», per i nuovi magistrati il suggerimento è di avere comportamenti «ispirati all'assoluta discrezione e alla misura» e più in generale di «assolvere la vostra funzione con responsabilità, imparzialità, riserbo e solerzia».

Né si tratta di generici discorsi sull'etica professionale, corrispondendo ad essi vari interventi perché il CSM eserciti davvero i propri poteri disciplinari a carico di coloro che abbiano colpevolmente derogato ai doveri professionali; ma poi alla definizione della giustizia come un vero e proprio «servizio primario che lo Stato deve rendere ai suoi cittadini», corrispondono l'attenzione alla qualità organizzativa degli uffici e al sollecito adempimento del particolare lavoro che vi si svolge, se non l'ampia apertura verso le innovazioni organizzative che appaiano necessarie.

Ciò mentre va contenuto un certo 'protagonismo politico' del CSM, che lo spingerebbe a non porre limiti all'espressione di pareri su progettazioni legislative, anche non richiesti ed in qualsiasi fase dei relativi lavori parlamentari, o a estenderli anche a profili di costituzionalità; quanto poi all'apertura delle cosiddette 'pratiche a tutela', Napolitano ha operato per opportune modifiche regolamentari che hanno ridotto i problemi, mentre la giurisprudenza della Corte costituzionale ha escluso che il CSM possa porsi come il titolare di uno specifico interesse collettivo alla conformità costituzionale delle leggi in materia di ordinamento giudiziario.

Anche in questo complesso contesto (frammisto ad una violenta e spesso indegna campagna giornalistica, per evidenti finalità di polemica politica contro il Presidente della Repubblica) va valutata la nota vicenda della pretesa della Procura della Repubblica di Pa-

lermo di utilizzare eventualmente alcune intercettazioni casuali di conversazioni del Presidente Napolitano con un ex Ministro, che si asseriva responsabile di falsa testimonianza relativamente alle vicende della cosiddetta 'trattativa' successiva alle stragi mafiose del 1992/3. Tutto ciò anche coinvolgendo uno dei massimi collaboratori di Napolitano, poco dopo tragicamente scomparso in quel contesto di così forti tensioni. Avendo il Presidente della Repubblica sollevato un apposito conflitto di attribuzione, asserendo che le prerogative costituzionali sarebbero state menomate dalle attività compiute e progettate dalla Procura e che tutto ciò avrebbe pericolosamente costituito anche un grave precedente per la piena libertà dell'esercizio delle funzioni presidenziali, la Corte costituzionale con la sent. n.1/2013 ha pienamente concordato con il ricorso presidenziale, affermando – tra l'altro – che «il Presidente della Repubblica deve poter contare sulla riservatezza assoluta delle proprie comunicazioni, non in rapporto ad una specifica funzione, ma per l'efficace esercizio di tutte». Il nucleo essenziale dell'argomentazione della Corte consiste nell'affermazione che l'inderogabilità della riservatezza delle comunicazioni del Presidente della Repubblica, pur non espressa nelle disposizioni costituzionali, deriva in modo univoco dal sistema costituzionale, che va interpretato sistematicamente alla luce delle disposizioni e dei principi costituzionali.

A ben vedere, ciò che in una vicenda del genere veniva in rilievo non era un privilegio del Presidente, ma la sua piena libertà di esercitare le funzioni presidenziali e la tutela delle sue stesse libertà personali, naturalmente al di fuori da ogni caso di sua ipotetica responsabilità penale, nel qual caso si interviene secondo quanto appositamente previsto dalla Costituzione e dalle relative norme applicative.

5.

Resta da accennare al settore delle riforme istituzionali, là dove i risultati sono stati certamente modesti, malgrado il grande impegno profuso.

Qui però i poteri presidenziali non possono andare oltre ai pur intensi momenti di stimolo sulle forze politiche, apparse finora non desiderose di mutamenti o incapaci di progettare, naturalmente

insieme ad altri, il nuovo. Proprio in quest'ambito alcune iniziative sarebbero andate oltre il ruolo presidenziale strettamente inteso, specie con la nomina nel marzo 2013 del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali; ma soprattutto dopo la sua rielezione, accettata per grande spirito di servizio, egli ha legato in modo esplicito la sua permanenza alla Presidenza allo sviluppo delle iniziative di riforma elettorale e di revisione costituzionale, come esplicitamente detto nel discorso del 22 aprile 2013.

Le iniziali prese di posizione del Presidente Napolitano – come accennato al par.2 – risentivano del clima particolare esistente alla vigilia del referendum popolare: non a caso, nel discorso di insediamento egli non andò oltre alle affermazioni che la nostra Costituzione è «rigida ma non immutabile» nella sua seconda parte e che il modello di Repubblica parlamentare è stato disciplinato dai costituenti con la preoccupazione di riuscire ad evitare i rischi dell'inefficienza e del parlamentarismo.

Solo dalla celebrazione del sessantesimo della Costituzione riemerge il tema della riforma istituzionale, pur all'interno «di un riequilibrio entro la forma del governo parlamentare»: si parla però solo dell'opportunità di «talune, essenziali e ben delimitate proposte dell'ordinamento costituzionale. Proposte che abbiano loro ragioni, di più lungo periodo, rispetto ad un distinto e parallelo cammino – che pure ho auspicato – di riforma elettorale». Ed il Presidente nel 2009 appare pienamente consapevole che suggerire ipotesi di riforma eccede le sue responsabilità, ma ciò nonostante ritiene che sia sua «responsabilità esortare le forze presenti in Parlamento ad uno sforzo su essenziali proposte di riforma sulla seconda parte della Costituzione, sulle quali sia possibile giungere alla più ampia condivisione». Ma qui, come non mai, si registra invece una vera e propria 'Babele delle lingue' e dei diversi punti di vista politici e tecnici: basti ripensare al blocco di ogni tentativo di approvazione di una nuova legge elettorale o alla triste fine degli eterogenei tentativi di riforma della forma di governo che si tentarono a vario titolo nel 2012 o della sommaria progettazione di riforma del Titolo V. Non a caso, nell'intervento del dicembre 2012 il Presidente della Repubblica si dichiara amareggiato e preoccupato dinanzi alla comprovata inconcludenza dell'attività parlamentare di riforma istituzionale ed elettorale.

È probabilmente in questo clima, oltre che nel preoccupante contesto dell'intervenuta crisi del Governo Monti, che si spiega la 'pro-

vocazione' di far elaborare, seppure ormai assolutamente al termine di quello che avrebbe dovuto essere il mandato presidenziale, da due gruppi ristretti di personalità «precise norme programmatiche» su «essenziali temi di carattere istituzionale e di carattere economico-sociale ed europeo»: proposte che evidentemente avrebbero potuto essere utili solo durante la nuova Presidenza. Ma ecco che allora la grave dimostrata impotenza del sistema politico e parlamentare perfino nella elezione del nuovo Presidente della Repubblica, si trasforma nella affermazione da parte del rieleto Napolitano che il tentativo di sbloccare infine il pericoloso immobilismo esige – tra l'altro – che si riformi davvero la legge elettorale del 2005 e si concretizzino «pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione» ed in particolare il superamento del

«tabù del bicameralismo paritario». E tutto ciò troverà evidente accelerazione prima nei lavori della Commissione per le riforme istituzionali nominata dal Governo Letta nel giugno 2013 e poi nell'ennesimo nuovo impegno del

Governo di modificare la seconda parte della Costituzione, poi nella drastica sentenza della Corte costituzionale n.1/2014 che fa cadere la legge del 2005 ma sostituendola 'provvisoriamente' con un sistema proporzionalistico, infine nel programma e nell'attivismo del Governo Renzi.

Evidentemente non basta un buon Presidente della Repubblica, pur determinato ed energico, per supplire a troppo diffuse e gravi carenze ideali e di capacità progettuali. Ma proprio questo 'fallimento' conferma – se ve ne fosse bisogno – come non sia mutata la nostra forma di governo parlamentare, che pure ha registrato un evidente rafforzamento della figura presidenziale.

Un buon Presidente della Repubblica non può supplire a gravi carenze ideali e di capacità progettuali

Paolo
Pombeni

Napolitano: senso e circostanze (ovvero virtù e fortuna)

‘Senso e circostanze’ è una locuzione che si usava spesso nella Gran Bretagna fra Otto e Novecento per circoscrivere la biografia di un uomo politico. In italiano forse questa endiadi suona meno pregnante, ma penso andrebbe riscoperta, perché la vita di un uomo politico è determinata dalla sua capacità di leggere un senso nelle azioni sue e degli altri così come dalla sua attitudine a saper inserire queste sue doti nel quadro delle circostanze in cui è costretto ad operare. Con maggiore adesione alla semantica della lingua italiana possiamo parlare di ‘virtù’ e di ‘fortuna’, essendo la prima la forma che assume una personalità nel rispondere alle sfide di fronte a cui deve trovarsi e la seconda il complesso delle casualità con cui deve misurarsi.

Giorgio Napolitano si è trovato a dover fare ricorso alla sua ‘virtù’ proprio nel momento in cui la ‘fortuna’ gli metteva davanti delle circostanze rispetto alle quali non era facile capire che cosa gli venisse chiesto di fare.

Dire che è stato ‘comuni-
sta’ è riduttivo

Penso che non si possa comprendere quest’uomo politico se non si tiene conto della filiera della sua formazione. Dire che è stato ‘comunista’ è riduttivo. Il PCI degli anni in cui si è formato Napolitano è stato una scuola politica di grande rigore: l’analisi dei contesti, lo sforzo di cogliere il senso e l’andamento delle evoluzioni storiche, l’impegno alla conoscenza del quadro ideologico del Novecento (e del sistema politico in cui ci si inseriva) erano d’obbligo. Si può dire che tutto questo fosse irreggimentato e persino viziato dall’ideologia che faceva da filtro, ma bisogna capire che è più facile togliere il filtro ad una analisi che essere stati allevati a non farne.

La storia dell'ormai Presidente emerito della Repubblica è poi un viaggio attraverso una lunga mutazione, in termini più tecnici attraverso una lunga transizione. È un altro elemento di cui bisogna tenere conto. Napolitano ha visto cambiare il mondo: è andato dalla lettura della crisi del 1956 non solo in Ungheria, ma anche in Medio Oriente, a quella della caduta del Muro di Berlino e di ciò che questo ha comportato. Si dirà: ma tutta la sua generazione ha dovuto farlo. Però lui è uno di quelli che hanno dovuto anche spiegare a se stessi e ai loro compagni di avventura perché tutto questo stava avvenendo e che senso aveva.

Napolitano ha dovuto gestire in modo particolarmente impegnativo questa esigenza essendo stato, per non risalire troppo in là nel tempo, responsabile cultura del PCI dal 1969 al 1975. Si può ben capire come questa fase sia stata delicata dal punto di vista proprio dell'interpretazione degli eventi. Mi limiterò a ricordare il biennio 1968-69 con le insorgenze studentesche e con l'autunno caldo operaio (non solo in Italia, ma anche, per esempio, in Francia) e la crisi petrolifera del 1973, quando si iniziò a ragionare sulla fine del modello su cui era basato il 'progresso' (economico) occidentale.

Con la specificità della crisi italiana Napolitano dovette confrontarsi in quanto responsabile fra il 1976 e il 1979 dei rapporti col governo Andreotti. Sono gli anni che conoscono sia l'aspettativa di una svolta di equilibri nella politica italiana (la quasi parità fra DC e PCI nelle elezioni regionali del 1975 e la crescita di peso del PCI nella considerazione dell'opinione pubblica non comunista) sia il drammatico naufragare di quelle aspettative dopo il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro. È anche però la fase in cui si inizia una discussione forte sul tema della 'cultura costituente' italiana. In occasione del trentennale della Repubblica e della Costituente, si sviluppa fra gli studiosi di storia e di politica una riflessione sul significato di quella fase della vita del paese e sulla eredità che essa aveva lasciato.

Anche in questo caso, è bene ricordarlo, le speranze di quegli anni andranno deluse. La commissione bicamerale che dovrebbe avviare il lavoro di revisione del nostro impianto costituzionale, presieduta dal liberale Aldo Bozzi, inizia i suoi lavori nel 1983, ma produrrà solo studi e proposte senza riuscire ad incidere sul quadro legislativo. Né avranno migliore fortuna le altre commissioni bicamerali, la commissione De Mita-Iotti del 1993-94 e la commissione D'Alema del 1997, anch'esse destinate, per ragioni diverse, ad esiti deludenti.

Si può ben capire già dagli accenni a queste circostanze, in cui Napolitano è in parte testimone e in parte attore, come egli maturi quello che, per semplicità, definirò uno sguardo disincantato rispetto alle possibilità di gestione razionale di una fase di transizione politica.

Del resto non stiamo parlando solo della condivisione di un orizzonte nazionale. Napolitano infatti è usato dal suo partito come un elemento importante nella strategia di accreditamento del nuovo ruolo del PCI a livello internazionale. Si badi bene che anche in questo caso non si tratta semplicemente del vecchio 'internazionalismo socialista'. Indubbiamente egli ha avuto numerose occasioni di contatto con la realtà del 'comunismo realizzato', ma il PCI, che da metà anni Settanta punta decisamente a guadagnarsi una legittimazione internazionale nel suo campo di azione, che è quello della sfera 'occidentale', ha bisogno di rendersi comprensibile sia a livello europeo, dove però l'esperienza pur travagliata dell'eurocomunismo della seconda metà degli anni Settanta si era già guadagnata un suo spazio, sia soprattutto negli USA. Sono noti i contatti di Napolitano con quel mondo e soprattutto le sue missioni oltre Atlantico a partire da quella storica del 1978. Anche qui si comprende bene come non siamo in presenza di semplici tour di propaganda, ma della necessità di calarsi a comprendere un mondo che era uscito traumatizzato dall'esperienza del Vietnam (conclusasi nel 1975) e che non aveva avuto nella Presidenza Carter (1977-1981) quella occasione di decantazione che ci si sarebbe aspettati e che invece poi sarebbe approdato alla lunga e per tanti versi complessa esperienza della Presidenza Reagan (1981-1988). Anche in questo caso va per esempio notato come Napolitano sia stato testimone della difficoltà di inquadrare una Presidenza come quella di Reagan, valutata come aggressiva e di ritorno alla logica di guerra fredda nel suo primo mandato e poi come aperta alle evoluzioni sino a dare una certa copertura alla svolta di Gorbaciov nel suo secondo.

Tangenzialmente ricorderemo che è anche l'epoca della lunga leadership di Margaret Thatcher (1979-1990), anch'essa un segno di contraddizione nell'ambito dell'evoluzione della politica occidentale.

Napolitano è Presidente del gruppo parlamentare alla Camera nel periodo 1981-1986. Ancora una volta si tratta di un passaggio importante. La sua esperienza parlamentare è lunghissima. Entra alla Camera nel 1953 e, salvo l'intervallo della IV legislatura (1963-1968) rimane in Parlamento fino al 1996. La sua esperienza di capogruppo

contribuisce però a raffinare la sua conoscenza del sistema parlamentare, che completerà con l'assunzione della Presidenza della Camera dei Deputati dal 1992 al 1994. Pochi politici italiani hanno avuto una comprensione altrettanto acuta delle dinamiche che presiedono alla vita di un organismo rappresentativo a base partitica come è il nostro sistema parlamentare. Mi permetto di notare che l'aver fatto questa esperienza sempre nelle fila di un partito di opposizione è per così dire più formativo che non l'averlo fatto in quelle di un partito di governo. L'opposizione ha infatti maggiore esigenza di penetrare tutte le opportunità che sia i regolamenti sia la 'psicologia spicciola' dei deputati offrono per una azione che non è più da tempo mirata semplicemente a 'contrastare' l'opera del governo, ma piuttosto a riuscire ad inserirsi in modo da essere, in vario modo, una 'parte in causa' nelle dinamiche che si vanno realizzando.

Durante questa lunga esperienza parlamentare si colloca anche il suo primo passaggio al Parlamento europeo dal 1989 al 1992. La fase più importante di questa esperienza è quella della sua seconda permanenza fra Bruxelles e Strasburgo (1999-2004) quando come Presidente della Commissione per gli Affari Costituzionali avrà modo di guadagnarsi una posizione importante nel panorama politico europeo, ma già il primo passaggio, che avviene fra lo choc internazionale per il crollo del sistema sovietico e l'annunciarsi, ancora velato, ma intuibile, della crisi del sistema politico italiano, ha una sua importanza per comprendere come si formerà una esperienza senza la quale la sua attività come Presidente della Repubblica non è perfettamente comprensibile.

È dentro questa fase che si colloca un episodio giustamente ricordato nelle memorie sulla sua vita: il viaggio nel 1991 in Israele mentre è in pieno svolgimento la guerra del Golfo. Come avremo modo di vedere il senso di Napolitano per il rilievo delle vicende internazionali è molto forte e nel nostro panorama politico non molto frequente, anche se non sono mancati esempi altrettanto significativi. Tuttavia, non credo di sbagliare se sottolineo la particolare drammaticità di questi coinvolgimenti. Si potrebbe dire che la crisi del 1956 o quella dei missili a Cuba nel 1962, o, tanto per citare altri casi celebri, la guerra del Vietnam o le guerre arabo-israeliane, sono state altrettanto importanti. Ciò è senza dubbio vero, ma mi viene da osservare che per l'Italia erano crisi più 'distanti', mentre sia le guerre del Golfo, che poi ancor più le guerre balcaniche seguite alla dissoluzione della

Jugoslavia sono state vissute assai più come 'vicine', ed anche come portatrici di conseguenze dirette sul nostro modo di affrontare un certo appuntamento con la storia del mondo.

Con questo retroterra Napolitano diventerà, come già accennato, Presidente della Camera dei deputati nel 1992. È la legislatura caratterizzata dallo scoppio di Tangentopoli e di conseguenza dalla prima forte ondata di antipolitica che scuote il nostro sistema. È un momento difficilissimo perché egli è al tempo stesso il custode della sacralità repubblicana della massima istituzione rappresentativa e il membro di un partito che ha fatto contro il 'sistema' un uso non certo parco di una specie di moralismo para-populista.

Il Presidente della Camera gestisce il suo compito con grande forza per tenere il timone in quei frangenti assai difficili. Rimarrà impresso che il 2 febbraio 1993 egli si oppose con successo all'ingiunzione con cui il giudice Gherardo Colombo pretendeva di ottenere dagli uffici della Camera i bilanci dei partiti: un primo esempio di quella acuta percezione dei rischi che si profilavano nel momento in cui la magistratura si assumeva compiti censori generali che non le competevano.

Certamente un altro passaggio che va citato per comprendere il retroterra che sostiene la forte linea politica che Napolitano ha impresso alla Presidenza della Repubblica è il discorso che a nome del PDS tenne nel 1994 al momento del varo del primo governo Berlusconi, quando pur annunciando un voto contrario alla fiducia, auspicava si potesse avere «una linea di confronto non distruttivo fra maggioranza e opposizione».

A concludere in un certo senso quello che scherzosamente potrei definire un lunghissimo apprendistato per la Suprema Carica fu il suo ruolo come Ministro degli Interni nel governo Prodi del 1996. Chi conosce la storia e il sistema politico italiano sa quanto il Viminale sia uno snodo tutto particolare e delicatissimo. Il passaggio attraverso quel ruolo per un uomo che veniva dalla

Napolitano non si aspettava di essere chiamato a salire al Quirinale

storia del PCI era da molti punti vista una consacrazione repubblicana.

Napolitano, come è notissimo, non si aspettava di essere chiamato a salire al Quirinale. Di fatto si era quasi appartato dopo la conclusione del suo mandato europeo nel 2004 e la sua nomina nel 2005 a senatore a vita da parte del Presidente Ciampi sembrò a molti più il tributo ad una grande storia che il viatico per un grande avvenire.

Confermava quest'impressione l'uscita nello stesso anno presso Laterza della sua autobiografia che compendia la riflessione su quel mezzo secolo tormentato in cui gli era capitato di operare.

Poi il 10 maggio 2006 arriva, figlia di un'impasse nelle dinamiche politico-parlamentari, la sua elezione a Presidente della Repubblica. Per capire quanto Napolitano riallacci questa imprevista chiamata alla sua riflessione lunga un cinquantennio basta rileggere alcuni passaggi del suo discorso di insediamento il 15 maggio 2006. Non solo egli esordiva ricordando la sua emozione nel parlare in un'Aula «nella quale ho speso tanta parte del mio impegno pubblico, apprendendo dal vivo il senso e il valore delle istituzioni rappresentative, supremo fondamento della democrazia repubblicana», ma coglieva subito pubblicamente quanto sarebbe stato difficile l'esercizio di un mandato che iniziava con una nuova legislatura «aperta nel segno di un forte travaglio», in condizioni in cui «più chiara appare l'esigenza di una seria riflessione sul modo di intendere e coltivare in un sistema politico bipolare i rapporti fra maggioranza e opposizione».

Di qui una analisi e una prescrizione: «è venuto il tempo della maturità per la democrazia dell'alternanza anche in Italia», ma questa per realizzarsi richiedeva non solo «forze politiche organizzate e [...] loro rappresentanze nelle istituzioni rappresentative, sorrette dal dinamismo della società civile», bensì postulava soprattutto che si rifuggisse «da esasperazioni e immeschinimenti che ne indeboliscono fatalmente la forza di attrazione e persuasione», per esprimere invece «moralità e cultura, arricchendosi di nuove motivazioni ideali».

Essenziale da questo punto di vista era per il Presidente Napolitano «costruire basi comuni di memoria ed identità condivisa», ricomponendo «in spirito di verità la storia della nostra Repubblica, nata sessanta anni fa come culmine della tormentata esperienza dello Stato unitario e, prima ancora, del processo risorgimentale».

Lungo tutto il suo primo settennato egli avrebbe cercato di indirizzare le circostanze verso quella ricostruzione di una democrazia matura dell'alternanza che in fondo era stata l'obiettivo che, sia pure in maniera più che contorta, l'area variegata della sinistra italiana si era posto contro il blocco del sistema imposto dalla guerra fredda e trascinato per inerzia oltre essa.

Essenziale era per il Presidente «costruire basi comuni di memoria ed identità condivisa»

Il centro del suo sforzo su questo terreno fu dunque quello di «alimentare una coscienza storica comune», come disse in un suo discorso a Genova il 25 aprile 2008, ricordando ancora una volta il carattere composito della Resistenza, fatta di formazioni partigiane, del concorso dei militari, di quello degli internati in Germania. Mostrando una volta di più la sua capacità di non sfuggire ai temi più spinosi, il Presidente, mentre invitava a «rappresentare la Resistenza nella sua interezza, nell'insieme delle sue componenti, nella ricchezza delle adesioni e partecipazioni che ne garantirono il successo», non nascondeva la consapevolezza delle polemiche che avevano avvelenato su questi temi l'opinione pubblica: ribadendo che quella ricchezza «sono fatti, non retorica, non mito», ricordava che «in realtà c'è stato solo un mito privo di fondamento storico reale e usato in modo fuorviante e nefasto: quello della cosiddetta "Resistenza tradita", che è servito ad avvalorare posizioni ideologiche e strategie pseudo-rivoluzionarie di rifiuto e rottura dell'ordine democratico-costituzionale scaturito proprio dai valori e dall'impulso della Resistenza».

A ribadire che non c'era alcuna volontà di evadere da una seria consapevolezza storica, Giorgio Napolitano non si sottraeva dal riconoscere, citando esplicitamente lo storico Claudio Pavone, che accanto alla guerra patriottica c'era stata una guerra civile, e che «le ombre della Resistenza non vanno occultate, ma guai a indulgere a false equiparazioni e banali generalizzazioni».

Ovviamente ai vecchi populismi di sinistra sulle mitologie della Resistenza tradita si sarebbero sostituiti, di lì a pochi anni, i nuovi miti dell'antipolitica ormai del tutto sganciata dalla tradizione legata alla storia di corte dei vecchi partiti. Napolitano avrebbe avuto parole dure contro queste nuove mitologie, ma, mi permetto di dire, si trattava anche in questo caso di una ulteriore presa di coscienza del fluire di un tempo di transizione in cui moltissimo, se non tutto viene travolto dagli eventi.

Nella prima fase della sua Presidenza era, però, preminente il problema, posto anche dalle pulsioni che agitavano la destra politica, di chiudere una fase di lettura distorta del passato recente. Un uomo della generazione e della storia del Presidente Napolitano, che aveva attraversato con dolore e in posizione di responsabilità i terribili «anni di piombo» («anni tra i più angosciosi della nostra storia» come disse il 9 maggio 2008), sapeva bene cosa avesse significato una

lettura distorta e una ricostruzione del tutto immaginaria della fase di costruzione della nostra Repubblica. Celebrando il «giorno della memoria» per le vittime del terrorismo nel 2008, richiamava che «nel periodo da noi complessivamente considerato si sono incrociate per qualche tempo diverse trame eversive, da un lato di destra neofascista e di impronta reazionaria, con connivenze anche in seno ad apparati dello Stato, dall'altro lato di sinistra estremista e rivoluzionaria». Spiegava così perché era stata scelta come centrale la figura di Aldo Moro, perché «i terroristi individuarono [in lui] il nemico più consapevole, che aveva più di chiunque colto – nel '68 – quel che si muoveva e premeva nella società, la crisi dei vecchi equilibri politici, il travaglio e la domanda di rinnovamento delle nuove generazioni e quindi – nel maggio '77 – aveva lanciato l'estremo allarme».

Il peso storico di quella stagione sarebbe stato oggetto di una riflessione certo non di routine nel «giorno della memoria» dell'anno successivo, quando il Presidente affrontava di petto il tema della stagione delle stragi, compresa «una lunga tormentatissima vicenda di indagini e processi, da cui non si è riusciti a far scaturire una esauriente verità giudiziaria».

Nelle cronache l'intensità di quella giornata era balzata evidente con la contemporanea presenza, voluta dal Capo dello Stato, delle vedove di Giuseppe Pinelli e di Luigi Calabresi, simbolo della complessità e della durezza di quella vicenda, icone di un «paese tragico», secondo l'espressione usata da Napolitano l'anno precedente, che la aveva ripresa da Norberto Bobbio. Con questo, rimarcò il Presidente, «si compie un gesto politico e istituzionale, si rompe il silenzio su una ferita non separabile da quella dei 17 che persero la vita a Piazza Fontana».

Anche quella volta il Presidente aveva esordito col «ricordo degli italiani, militari e civili, caduti nelle missioni che hanno visto il nostro Paese impegnato, in diverse aree di crisi, a sostegno della pace e contro il terrorismo internazionale». A sottolineare quanto per la stagione del terrorismo di casa nostra si trattasse di una storia «dolorosa», veniva richiamata proprio la incompiutezza nel cammino della verità: «il nostro Stato democratico, proprio perché è sempre rimasto uno Stato democratico e in esso abbiamo sempre vissuto, non in un fantomatico "doppio Stato", porta su di sé questo peso». Di qui un'esortazione forte a «guardare avanti, ma senza – lo ripeto – mai dimenticare o rimuovere quel che è accaduto», poiché bisogna essere

coscienti che «gli impulsi alla predicazione ideologica estremista e all'azione violenta potrebbero essere alimentati strumentalizzando

Napolitano ha sempre cercato di elaborare una pedagogia della transizione

nuove tensioni sociali in un eventuale contesto di difficoltà economiche acute».

Napolitano ha sempre cercato di elaborare quella che chiamerei una pedagogia della transizione: un richiamo all'opinione pubblica a tenere conto che

in fasi di crisi si deve realizzare un passaggio che, senza buttare via i risultati raggiunti, non deve, però, esser governato da una vuota celebrazione del passato. Questo senso del contesto mi pare emerga con chiarezza dal suo modo di affrontare la questione costituzionale. La definizione che il Presidente dà della nostra Carta Costituzionale è rivelatrice: «una tavola di principi e di valori, di diritti e di doveri, di regole e di equilibri, che costituisce la base del nostro stare insieme animando una competizione democratica senza mettere a repentaglio il bene comune» (discorso del 23 gennaio 2008). Non stupisce che in questa occasione si rigetti la leggenda della Costituzione come «compromesso» inteso nel senso peggiore del *do ut des*, e si ricordi invece che vi fu «paziente ricerca di punti di incontro e di soluzioni condivisibili, di accettazione degli esiti alterni della prova del voto su materie controverse, e dunque di spirito di moderazione e di senso della missione». Un richiamo trasparente non solo ad una strategia ancor valida di produzione legislativa, nel momento in cui troppo disinvoltamente si tendeva (e forse si tende ancora) a sottovalutare la portata di quella «fase costituente». E questo richiamo, dirà a Torino nell'aprile 2009, «non è superfluo vista la leggerezza con cui si assumono oggi atteggiamenti dissacranti e si tende a mettere in causa un patrimonio di principi che ha costruito per l'Italia un'acquisizione sofferta collocandola nel grande solco del pensiero e del progresso liberale e democratico dell'Europa e dell'Occidente».

Proprio in questa occasione viene esplicitato un concetto che ritengo portante nella pedagogia e nell'azione del Capo dello Stato: «la Costituzione repubblicana non fu mai intesa come manifesto ideologico o politico di parte; ma nemmeno si limitò a formulare valori nazionali, storico-morali, unificanti. La nostra, come ogni altra Costituzione democratica, è legge fondamentale, architrave dell'ordinamento giuridico e dell'assetto istituzionale». È per questo che il Presidente non aveva remore ad affrontare il tema delle possibili e

talora necessarie revisioni della nostra Carta (peraltro in parte non piccola già avvenute, come aveva puntualizzato in più di una occasione): «bisogna non solo "presidiare" la Costituzione», affermerà esplicitamente, «bisogna di continuo calarla nel divenire della società italiana e anche della società internazionale».

Sempre nel discorso del 23 gennaio 2008 troviamo che il Presidente riconosce che si deve lavorare ad una «riscrittura del testo costituzionale sull'ordinamento della Repubblica» avendo riguardo «ad esigenze di corretta ed efficace articolazione dei poteri nel sistema delle istituzioni repubblicane», sottolineando che «tali esigenze non possono essere negate né minimizzate». E continua «non c'è dubbio che si manifestino squilibri e distorsioni, fattori di confusione e di tensione su diversi piani – nei rapporti tra legislativo ed esecutivo, ed anche nei rapporti tra istituzioni centrali ed istituzioni regionali e locali».

Nel discorso del 18 settembre 2008 il riferimento alle «complessità» della situazione, nell'affrontare le quali aveva invitato in un discorso precedente «a rifuggire da semplificazioni e miracolismi», si concentrava sul problema del regionalismo e del federalismo fiscale. Si tratta di temi, sostiene, che vanno affrontati nella «piena riacquisizione di una visione che era *in nuce* nella Costituzione del 1948, dell'unità nazionale come inseparabile, e destinata a trarre maggior forza e consenso da una articolazione pluralistica ed autonomistica».

Non viene costruito alcun quadretto idilliaco, perché il Presidente chiederà che ciò avvenga nel «superamento di quel persistente e perfino aggravato divario fra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell'unificazione nazionale. Ciò richiede la più chiara manifestazione di volontà nel combattere chiusure ed egoismi nelle regioni più sviluppate, nel tenere fede concretamente al principio di solidarietà e nel chiamare al tempo stesso le regioni del Mezzogiorno, alla pari di tutte le altre, alla prova della responsabilità – parola chiave, lo penso anch'io – per l'uso economico e il rendimento qualitativo delle risorse pubbliche, nazionali, ed europee».

La percezione della crisi del sistema politico era profonda. Nel discorso che il Presidente tenne nel giugno 2007 al CSM, dopo aver fatto richiami molto puntuali alla necessità di un esercizio attento della funzione inquirente e giudicante, concludeva con un appello al Parlamento, a testimonianza della connessione di queste problematiche con il più vasto orizzonte delle riforme istituzionali. «Ormai

io sono abituato ad insistere in questo tipo di appelli, nonostante tutto, *spes contra spem*. [...] Certo potremmo fare un discorso anche lungo sulla transizione istituzionale di cui soffriamo le conseguenze [...] È una transizione che 13 anni fa, a conclusione di un'esperienza istituzionale che mi aveva impegnato in un periodo estremamente tormentato, definii – ma non fui il solo a definirla tale – incompiuta. Poi, purtroppo, ha preso piede, con qualche fondamento, l'espressione di transizione infinita».

Anche nel successivo discorso al CSM del febbraio 2008 il Presidente tornava ad insistere sul problema istituzionale che doveva impedire che i rapporti fra mondo della giustizia e mondo della politica fossero dominati «da complessi difensivi e da impulsi di ritorsione polemica». Di qui la conclusione: «la politica e la giustizia, i protagonisti, e ancor più le istanze rappresentative dell'una e dell'altra non possono percepirsi ed esprimersi come mondi ostili, guidati dal sospetto reciproco, anziché uniti in una comune responsabilità istituzionale. A chi vi parla tocca dare il contributo più obiettivo e disinteressato alla piena affermazione di quella comune responsabilità».

Questa visione forte del 'sistema' istituzionale, dove tutto si tiene ed è la interazione responsabile fra le diverse istanze a dare ai cittadini il senso forte dell'esistenza di una comunità politica torna con efficacia nel discorso di Napolitano alle Alte Magistrature della Repubblica, discorso tenuto il 17 dicembre 2008. In questa occasione, partendo dal rifiuto di «reazioni di paura, di scoramento e di rassegnazione» e invitando invece a preparare «dinanzi alle sfide che si pongono all'Europa e all'Italia [...] una nuova, decisa, comune assunzione di responsabilità», ribadiva ancora una volta che «ciò richiede in Italia che, sciogliendosi gli antichi nodi, si compia un balzo in avanti nell'efficacia e nella qualità dell'operato di nostre fondamentali istituzioni». Il Presidente non si nascondeva le difficoltà dell'ora: «le condizioni del bilancio dello Stato, del debito che pesa su di esso, richiedono il massimo rigore nell'uso del denaro pubblico e sollecitano interventi – che non possono essere elusi – di razionalizzazione e di riforma».

A questo orizzonte culturale Napolitano si sarebbe sempre mantenuto fedele nel corso dei nove anni spesi al Quirinale. Non è mio compito entrare nella descrizione e valutazione della sua attività più squisitamente politico-istituzionale, poiché l'obiettivo di questa

analisi è la ricostruzione della sua capacità di cogliere il senso e le circostanze di una fase storica. Viene, dunque, opportuno chiudere il cerchio ricordando due importanti interventi che tiene mentre si conclude il suo servizio come Presidente della Repubblica.

Il primo è il discorso del 10 dicembre 2014 ai Lincei. Si tratta di una riflessione, da un lato, esplicitamente «storica», dall'altro, fortemente autobiografica, volta in fondo «a fare complessivamente il punto sul travaglio che l'Italia ha vissuto dal 1992 ad oggi». Si tratta di una fase travagliatissima il cui «dato saliente resta quello del dilagare, ormai da non pochi anni a questa parte, di rappresentazioni distruttive del mondo della politica». Un passaggio in cui sono apparse «analisi unilaterali, tendenziose», di cui «si sono fatti partecipi infiniti canali di comunicazione, a cominciare da giornali tradizionalmente paludati, *opinion makers* lanciatisi senza scrupoli a cavalcare l'onda, per impetuosa e fangosa che si stesse facendo, e anche, per demagogia e opportunismo, soggetti politici pur provenienti dalle tradizioni del primo cinquantennio della vita repubblicana». Il risultato è stato che la critica «è degenerata in anti-politica, cioè, lo ripeto, in patologia eversiva». Quasi ad epigrafe della sua azione, Napolitano, prendendo a prestito due definizioni da un discorso di Isaiah Berlin, invitava a tenersi «ben lontani sia dai “senza speranze” che dai “banditori di smisurate speranze”».

Se, in questo caso, il Presidente si era attenuto ad un registro di considerazioni generali su un'epoca storica, nel discorso del 16 dicembre 2014 per lo scambio di auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile, aveva ragionato più apertamente sulle difficoltà della politica italiana in un anno che «non si chiude bene». Qui aveva messo in luce la questione politica «costituita dal clima sociale indispensabile per poter portare avanti con coerenza la politica delle riforme programmate e l'azione di governo, in Italia e in Europa, in funzione del rilancio della crescita e dell'occupazione». E aveva aggiunto che «ci deve preoccupare un clima sociale troppo impregnato di negatività, troppo lontano da forme di dialogo e sforzi di avvicinamento parziale che hanno nel passato spesso contrassegnato le relazioni sociali o politico-sociali».

Tutto questo discorso è fortemente contrassegnato da un appassionato sostegno alla politica riformatrice, «imperativo del momento», che il governo Renzi ha avviato (anche se non manca di ricordare sempre il contributo dato in precedenza dal governo Letta), riven-

dicando anche la propria partecipazione «con qualche mia convinta sollecitudine», pur rimarcando incidentalmente che in questa fase si è proceduto «talvolta poco valorizzando questo contributo istruttorio *super partes*».

Il senso della politica e la lettura sempre acuta delle circostanze portano Napolitano a lanciare due veri e propri moniti: da un lato «non si attenti in qualsiasi modo alla continuità di questo nuovo corso [riformatore]», dall'altro «tutto richiede continuità istituzionale». In questo universo di significati Giorgio Napolitano racchiude la congiunzione della sua lunga militanza politica con l'esercizio del servizio nazionale come Capo dello Stato. Una congiunzione le cui difficoltà non gli sono sfuggite.

Sin dal suo primo messaggio di fine anno nel 2006, il Presidente aveva confessato: «sto ora verificando quanto sia più complessa e impegnativa la responsabilità che la nostra Costituzione attribuisce al Capo dello Stato. Interpretare ed esprimere, con passione civile e con assoluta imparzialità, sentimenti e valori condivisi, esigenze e bisogni che riflettono l'interesse generale del Paese. E guardare sempre all'unità nazionale come bene primario da tutelare e consolidare».

Il fatto che il Presidente sia tornato spesso sulla precisazione del suo ruolo è significativo. Parlando al CSM nel giugno 2007 aveva risposto a chi lo invitava a far sentire la sua voce: «sono inviti che io raccolgo quando siano [...] appropriati, corrispondenti al mio ruolo ed ai miei effettivi poteri istituzionali. Evidentemente non sempre posso accoglierli, e debbo essere in generale piuttosto misurato anche quando si tratti di interventi che, a mio avviso, sono legittimi e costituzionalmente fondati». Sempre in quella sede, nel febbraio dell'anno seguente precisava, però, di considerare «fuorviante attribuirmi la tendenza a una salomonica equidistanza, come se a me spettasse dividere i torti e le ragioni tra due parti in conflitto, e non richiamare tutti al rispetto di regole, esigenze, equilibri che il nostro ordinamento repubblicano ha per tutti reso vincolanti».

Nel messaggio di fine anno 2008 poi specificava quale fosse «la missione che i padri della Costituzione vollero affidare al Presidente della Repubblica: unire gli italiani, tenendosi fuori dalla competizione tra le opposte parti politiche, rappresentando, col massimo scrupolo di imparzialità e indipendenza, i valori in cui possono riconoscersi tutti i cittadini». Infine, in uno spazio per certi

versi un poco più libero da doveri di rappresentanza come era il discorso inaugurale alla «Biennale della Democrazia» (aprile 2009), si permetteva di «richiamare anche il riconoscimento del Capo dello Stato come "potere neutro", secondo il principio che, enunciato da Benjamin Constant due secoli fa, ispirò ancora i nostri padri costituenti nel disegnare la figura del Presidente della Repubblica».

*Tutto questo richiedeva
capacità di unire senso
e circostanze*

Tutto questo richiedeva attenzione per la storia in cui si è immersi, cioè, come dicono gli inglesi, capacità di unire nell'esercizio di un mandato senso e circostanze, ovvero, più italianamente con la tradizione di Machiavelli, virtù e fortuna.

Un convinto partigiano della causa europea

*Marco
Valbruzzi*

L'ITALIA, L'EUROPA E LA STRADA MAESTRA

Immaginiamo solo per un istante di essere appena stati eletti alla carica più prestigiosa dello Stato italiano, cioè alla Presidenza della Repubblica. Siccome la politica è fatta anche di ricorrenze, di riti, di simboli che restano nel tempo, spesso segnandolo in maniera indelebile, immaginiamo inoltre di dover pianificare la nostra prima uscita ufficiale in qualità di capo dello Stato. Non si tratta di una scelta facile né, tantomeno, scontata perché vuole essere intesa, e certamente lo sarà, come una decisione, per l'appunto simbolica o programmatica, che può caratterizzare l'itinerario di una intera storia presidenziale. Giorgio Napolitano, che in questa circostanza immaginaria ci si è trovato realmente, non ha avuto dubbi. Ad appena sei giorni dal suo giuramento, il Presidente della Repubblica ha deciso di andare a commemorare, sull'isola di Ventotene, uno dei maggiori padri fondatori dell'Europa unita, dell'odierna Unione europea, nel 20° anniversario della sua scomparsa: Altiero Spinelli. Non era soltanto un segno di gratitudine verso la persona che più di ogni altra, assieme certamente a Giorgio Amendola, aveva accompagnato e influenzato il percorso di Napolitano verso il faticoso approdo – per citare il titolo della sua autobiografia – del «socialismo europeo». Si trattava, molto di più e molto meglio, di una visita simbolica che, commemorando un grande uomo del passato, si proiettava sul futuro e indicava la rotta che la Presidenza repubblicana avrebbe intrapreso nell'esercizio delle sue alte funzioni.

È bene ricordare che già durante il messaggio alle Camere nel

giorno del suo insediamento (15 maggio 2006), Napolitano aveva esortato l'intero Parlamento e, tramite esso, il popolo italiano a considerare l'Europa «seconda patria» e l'impegno europeistico come «la strada maestra» da seguire, non solo per rendere l'Italia un paese più stabile ed efficiente, ma anche per aiutare l'Unione europea a risolvere con coraggio le sue crisi di identità e funzionalità. Il messaggio di Napolitano era, dunque, forte e chiaro: la sua Presidenza avrebbe certamente avuto una riconoscibile impronta europeista. Un'impronta, si badi bene, che non aveva nulla di ideologico o fideistico, come alcuni troppo solerti commentatori avevano cercato sbrigativamente di mettere in (cattiva) luce (si veda l'editoriale sul «Corriere della Sera» di Ernesto Galli della Loggia, *L'Italia e il Mito Europeo*, 26 maggio 2006). L'orientamento apertamente europeistico del Presidente della Repubblica non era un modo per affogare in un indistinto contenitore sovranazionale l'identità italiana; era piuttosto un modo per tutelare, proteggere e persino rafforzare – come avrebbe poi ampiamente dimostrato con le sue 'predicazioni' per la celebrazione del 150° anniversario dello Stato italiano – il ruolo dell'Italia in un contesto nuovo, ricco di opportunità, sfide e anche pericoli, qual è quello creato dalla globalizzazione. Chi leggeva nelle parole di Napolitano un eccesso di fideismo europeistico, in contrasto con l'identità dello Stato italiano, peraltro tuttora molto pallida e mai pienamente definita o condivisa, sarebbe stato, nel corso dei suoi quasi nove anni di Presidenza, clamorosamente smentito dai fatti.

Com'è noto, però, l'approdo di Napolitano al socialismo europeo o, più correttamente, prima al suo convincimento europeistico e poi al suo completo orientamento socialdemocratico, non è stato facile. Durante il percorso ha dovuto superare ostacoli, di natura prevalentemente ideologica, che ne hanno ritardato il cammino. È certo, come ha precisato lo stesso Napolitano, che egli appartiene «a una generazione molto anziana, che è arrivata alla scelta europeista per diverse strade, e a un certo punto tutte le strade hanno condotto all'Europa, e ognuno poi ha avuto i suoi maestri e i suoi compagni» (*Intervento a Firenze*, 17 dicembre 2009). La strada che ha condotto Napolitano in Europa è stata tortuosa e faticosa, sicuramente in salita, nonostante la guida ferma di Spinelli. Più correttamente,

L'orientamento europeistico era un modo per tutelare, proteggere, rafforzare il ruolo dell'Italia

potremmo dire che nel suo graduale, ma costante, avvicinamento all'Unione europea Giorgio Napolitano ha dovuto superare almeno tre tappe, che servono anche a scandire il ritmo del suo impegno europeistico. La prima di queste tre fasi, che per brevità definisco quella dell'«europeismo difficile», è stata probabilmente la più lunga e tormentata, perché richiedeva l'abbandono di radicati condizionamenti ideologici e la capacità di mettere in discussione schemi troppo manichei di interpretazione della realtà. È la fase che dalla conclusione del secondo conflitto mondiale giunge fine al crollo inatteso del muro di Berlino.

LA PRIMA FASE: L'EUROPEISMO DIFFICILE

«Testa di ponte»: è così che Altiero Spinelli descriveva Giorgio Napolitano nei suoi *Diari*, vale a dire come una sorta di ambasciatore della causa europeista all'interno del Partito Comunista Italiano (Pci). Non è necessario ripercorrere ora i molti lati oscuri e i nodi irrisolti nel rapporto tra il Pci e l'avvio del processo di integrazione europea, anche perché si tratta di tematiche sulle quali, fortunatamente, di recente alcuni storici italiani hanno posto l'attenzione. È noto che il Pci fu, all'inizio, decisamente sospettoso e critico nei confronti della Comunità europea, che veniva interpretata come una sorta di inutile appendice degli Stati Uniti d'America in chiave chiaramente capitalista e imperialista. Nella logica binaria di una scelta di campo tra il blocco sovietico e quello americano, il Pci togliattiano non aveva avuto dubbi a schierarsi fermamente a fianco dell'Unione Sovietica e, di riflesso, contro quella «invenzione comunitaria» – peraltro, secondo i critici, di stampo prettamente economico e nulla più – che avrebbe poi dato vita alla Comunità europea.

L'ombra statunitense sulla nascita delle prime istituzioni europee oscurava completamente la vista del più grande partito comunista d'occidente. Non si sarebbe intuita al momento opportuno, ad esempio, l'importanza della formazione della Ceca (nel 1951) e neppure quella, ancor più decisiva, del Trattato di Roma, che sanciva nel 1957 la nascita della Comunità economica europea. Come ha giustamente riconosciuto lo stesso Napolitano, l'opposizione del Pci all'avvio del processo di integrazione europea «fu forse il più

grave segno di cecità della sinistra, che avrebbe pesato a lungo sul suo ruolo nazionale e internazionale» (*Dal Pci al socialismo europeo*, Laterza, 2008, p. 30). Errori di questo tipo, che si ripeteranno nel corso del tempo, avevano anche profonde ripercussioni sul ruolo del Partito Comunista a livello domestico, all'interno di un sistema politico che, per convenzione e convinzione democratica, escludeva dalle cariche di governo chi non si riconosceva nelle principali istituzioni dai paesi occidentali, dalla NATO alla stessa Comunità europea.

È soltanto a partire dalla fine degli anni Sessanta, in particolar modo dopo la condanna ad opera del Pci dell'intervento sovietico in Cecoslovacchia, che i comunisti italiani cominceranno a rivedere le proprie posizioni nei confronti delle istituzioni comunitarie, anche partecipando, con una propria delegazione, ai lavori del Parlamento europeo (all'epoca, ancora non elettivo). Non sarebbero mancati, però, ulteriori ambiguità e ritardi. Formulazioni fuorvianti e inconcludenti, come quella dell'«eurocomunismo» o di una battaglia a favore di una Europa «né antisovietica né antiamericana», sebbene segnassero importanti passi avanti verso il processo di integrazione europea, continuavano a segnalare l'esistenza di un rapporto «difficile», sicuramente non lineare, dei comunisti italiani con la Comunità europea. Non sarebbe bastato neppure il cruciale riavvicinamento di Altiero Spinelli al Pci, prima come deputato della Sinistra Indipendente e poi come eurodeputato del gruppo comunista, ad evitare un altro grave «errore» – sempre parole di Napolitano (*Dal Pci al socialismo europeo*, p. 144) – compiuto dai comunisti italiani, vale a dire il loro voto contrario all'approvazione, nel 1978, del Sistema monetario europeo. Per ironia della sorte, fu lo stesso futuro Presidente della Repubblica, all'epoca responsabile dell'economia all'interno del partito, a motivare in Parlamento la contrarietà dell'intero gruppo comunista alla nascita del nuovo sistema monetario. Nello stesso momento in cui si sottolineava l'importanza del fatto che in Italia «tutte le forze politiche e sociali che si riconoscono nei valori della Costituzione, si siano via via riconosciute anche nei valori dell'europeismo democratico» (*Atti parlamentari della Camera dei Deputati*, 13 dicembre 1978), si continuava a non vedere o a rifiutare la valenza politica di un accordo economico che tuttavia segnava un ulteriore, decisivo passo in avanti nella costruzione della comune casa europea.

Che il Pci sia «cresciuto nell'errore» o, meglio, grazie agli errori, come credo si possa sostenere, oppure attraverso faticose rielaborazioni e maturazioni delle proprie posizioni politiche, come invece ritiene Napolitano (*Dal Pci al socialismo europeo*, p. 126), poco conta ora. Ciò che va sottolineato è che quel processo di maturazione europeistica messo in moto dal Pci fu sospinto e ulteriormente rafforzato da personalità di frontiera, che lavoravano all'interno del partito per staccarlo definitivamente dalla sfera di influenza sovietica e avvicinarlo sempre più all'Europa comunitaria. Questa era l'impresa 'difficile', considerata la natura del partito stesso e il contesto internazionale, che Napolitano stava cercando di portare avanti con il contributo di 'maestri e compagni', fuori e dentro il Pci. Il suo «chiodo», come lui stesso lo definisce, era di unire la sinistra europea per rilanciarla e tale obiettivo poteva essere raggiunto soltanto attraverso un impegno comune per lo sviluppo dell'integrazione europea. L'Europa era considerata la sede all'interno della quale le variopinte anime della sinistra dovevano confrontarsi e crescere. Da questo punto di vista, per Napolitano la causa europeista rappresentava all'epoca più un mezzo che un fine, anche se non è sempre facile scindere nettamente i due elementi. Più la Comunità europea si rafforzava, più si sarebbe fatta urgente la necessità di trovare un terreno comune di confronto tra i partiti di sinistra, sia comunisti che socialisti. Tutto questo avrebbe avuto, inevitabilmente, un risvolto significativo anche all'interno del Pci, spingendolo «oltre i confini» (come titolava un suo libro del 1989) e favorendo la sua trasformazione in un partito di natura socialdemocratica chiaramente orientato al governo. All'interno di questo schema quasi perfetto, però, Napolitano e i suoi colleghi 'miglioristi' erano chiamati a confrontarsi, purtroppo spesso senza la necessaria determinazione e fermezza, con una organizzazione partitica che oscillava ancora tra velleità politiche e ambiguità ideologiche, tra chi proponeva improbabili ritorni al passato, anche in chiave anti-europeista, e chi non trovava il coraggio per andare oltre una storia che era da considerarsi finita. Così, accecato dal dogma dell'unità, il Pci si fece trovare del tutto impreparato di fronte al crollo repentino del muro di Berlino.

Mentre calava il sipario sulla storia del comunismo europeo e dei comunisti italiani, si apriva lo scenario su un mondo del tutto nuovo nel quale – secondo Napolitano – «sparirono dunque i con-

dizionamenti ideologici e internazionali che avevano non impedito, ma frenato e mantenuto entro limiti insuperabili (anche per Berlinguer) la lunga marcia di avvicinamento del Pci alla Comunità europea e alle forze del socialismo europeo» (*Postfazione*, in *L'Europa da Togliatti a Berlinguer*, a cura di M. Maggiorani e P. Ferrari, Il Mulino, 2005, p. 336). A partire dagli anni Novanta, si apriva tutta un'altra storia (*pace* Fukuyama): una storia che avrebbe visto Napolitano spostarsi gradualmente dalla vita di partito a quella delle istituzioni, da uomo di 'rappresentanza' a uomo di governo. Ormai il suo ruolo di ambasciatore dell'Europa dentro il partito era terminato, mentre stava appena cominciando quello, meno 'difficile', ma ugualmente impegnativo, di costruttore e predicatore di una Europa nuova.

LA SECONDA FASE: L'EUROPEISMO RIFORMATORE

Il crollo del muro di Berlino e poi il lento sgretolarsi del blocco sovietico segnarono un punto di svolta anche nella carriera di Giorgio Napolitano. Quelli che fino ad allora erano rimasti due impegni separati, seppur convergenti, ovvero l'ambizione di unire le forze della sinistra in Europa e il tentativo di rilanciare il processo di integrazione europea, si ritrovavano ora racchiusi in un unico contenitore. Anche fisicamente, nella sua doppia veste di europarlamentare e di deputato italiano (dal 1989 al 1992), Napolitano aveva unito quelli che per quasi un trentennio erano stati i suoi principali interessi. Tuttavia, se all'interno del Pci la sua battaglia per dare al partito una limpida identità socialdemocratica era sostanzialmente fallita, l'approdo europeo della sinistra italiana poteva invece dirsi pienamente compiuto.

***S**e la battaglia per dare al Pci un'identità socialdemocratica era fallita, l'approdo europeo poteva dirsi compiuto*

Al di là delle ricadute nazionali del 1989, l'ultimo decennio del XX secolo portò grandi mutamenti anche all'interno della Comunità europea. Lo stesso progetto di riunificazione tedesca lanciato da Helmut Kohl, accompagnato poi dall'ulteriore sviluppo del processo di integrazione economica messo in moto dal Trattato di Maastricht, disegnava uno scenario europeo del tutto nuovo

rispetto a quello dei decenni precedenti, che richiedeva inevitabilmente nuovi strumenti di interpretazione della realtà e soluzioni altrettanto innovative. Come responsabile della politica estera del Pci (dal 1986), Giorgio Napolitano conosceva molto bene i problemi della Comunità europea e le principali sfide che essa avrebbe dovuto affrontare nei mesi e negli anni successivi. Per di più, essendosi occupato direttamente dell'elaborazione della piattaforma elettorale del Pci in vista delle elezioni europee del giugno 1989, egli aveva avuto modo di indicare quelle che dovevano essere le soluzioni da implementare in futuro in chiave europea. Si trattava, per inciso, anche delle grandi battaglie che, per circa un ventennio, caratterizzarono il suo impegno come costruttore e riformatore europeista. Da un lato, si poneva certamente il tema «dell'unione politica e di una lotta aperta per il governo e gli indirizzi del processo di integrazione» (*Relazione di Napolitano al Comitato Centrale del Pci su L'Unità*, 9 maggio 1989, p. 5), soprattutto in un momento in cui la Comunità europea si apprestava ad andare nella direzione di una convergenza delle politiche economiche e, successivamente, monetarie. Era il grande tema, sulla cui positiva dialettica si era fino ad allora sviluppato l'intero edificio comunitario, che divideva i sostenitori di una visione *funzionalista* dell'Europa da coloro che, all'opposto, erano schierati a favore di una svolta *federalista* capace di riattivare quel motore politico che, in passato, aveva dato solo flebili e fugaci segni di vita. Napolitano, e sulla sua scia l'intero partito comunista, non aveva certo dubbi su quale fosse la strada da seguire. La via maestra che andava percorsa era rappresentata ancora una volta dall'approfondimento, non più soltanto economico, del processo di integrazione.

Dall'altro lato, si trovava invece un tema più contingente, ma che, ugualmente, avrebbe avuto profonde ripercussioni sulla crescita dell'Europa. Lo sgretolamento del mondo sovietico aveva lasciato molti paesi dell'Europa centro-orientale in balia di se stessi, senza più un centro di influenza. Compito della Comunità europea doveva essere dunque quello di favorire un'evoluzione democratica dell'intera area, senza traumi o destabilizzazioni, ma chiaramente nella prospettiva di un progressivo allargamento dell'Europa comunitaria.

Questi furono i due principali pilastri che orientarono l'azione di Napolitano in chiave europeista. Purtroppo, il suo primo impegno al Parlamento europeo si fermò anticipatamente nel momento

(maggio 1992) in cui venne eletto Presidente della Camera dei Deputati. Tuttavia, nonostante si fosse momentaneamente interrotto il suo lavoro *in Europa*, non venne a mancare, già all'epoca, attraverso dibattiti, interventi, articoli e pubblicazioni, la sua attività di predicazione *per l'Europa* e per le necessarie riforme. A dieci anni di distanza dal crollo del muro di Berlino e del suo primo ingresso al Parlamento di Strasburgo, arrivava per Napolitano il vero momento di confronto con le tematiche europee, non più dall'esterno o in modo saltuario, ma «a tempo pieno» (*Dal Pci al socialismo europeo*, p. 307). Accettando la proposta di candidatura per il Parlamento europeo da parte di Walter Veltroni, all'epoca segretario del Pds e in precedenza suo collega ministro nel breve governo guidato da Romano Prodi (1996-1998), per Napolitano poteva dispiegarsi a tutti gli effetti la fase costruttiva – che qui ho definito dell'«europeismo riformatore» – di un'Europa che stava attraversando un profondo processo di revisione o, come egli stesso lo definì, di «rifondazione ideale e istituzionale» (*Europa politica*, Donzelli, 2003, p. 37).

La rifondazione che aveva in mente Napolitano era intimamente collegata al tema del cosiddetto «grande allargamento» che stava coinvolgendo l'Europa all'alba del nuovo millennio. Sia il rischio di una diluizione dell'originario spirito comunitario sia i problemi di governabilità che inevitabilmente si accompagnavano all'ampliamento dell'Unione europea (Ue), richiedevano un netto salto di qualità che, secondo Napolitano, corrispondeva a un «ritorno alle origini». Profondamente politica, infatti, era stata la nascita della costruzione europea, quando i sei Stati fondatori decisero di integrare i loro mercati e le loro economie. Era dunque quella «straordinaria ispirazione e ambizione politica» (*Intervento a Budapest*, 26 settembre 2006), con la quale si era riusciti a sottrarre 'pezzi' di sovranità agli Stati nazionali, che andava riscoperta all'inizio del XXI secolo.

Divenuto nel frattempo presidente della Commissione Affari Costituzionali del Parlamento europeo (1999-2004), l'obiettivo che, secondo Napolitano, doveva assolutamente essere perseguito era di dare un «tetto politico» al complesso edificio istituzionale europeo, attraverso l'avvio di un reale processo di costituzionalizzazione. Soltanto in questo modo, con un approfondimento politico che facesse da contraltare alla fase contestuale di allargamento geografico, l'Europa poteva continuare non solo a funzionare, ma anche a con-

tare come *global player* in un contesto internazionale che si era fatto sempre più ampio e competitivo. Questa riscoperta dell'urgenza della politica serviva anche a bilanciare, nella visione di Napolitano, una deriva intergovernativa e funzionalista che già all'epoca, ma ancor più di recente, aveva mostrato tutti i suoi limiti. L'*output legitimacy*, ovvero una legittimità democratica fondata unicamente sulla qualità del prodotto (economico), non era più auto-sostenibile. Andava perciò ripresa la strada della democrazia in entrata, degli input democratici da inviare efficacemente alle istituzioni europee.

Il percorso riformatore indicato e tenacemente predicato da Napolitano nel suo ruolo al Parlamento di Strasburgo era innovativo sia nel metodo che nel merito. Per quanto riguarda il primo aspetto, qualsiasi ipotesi di riforma e di Costituzione dell'Unione europea non doveva più essere calata dall'alto, e cioè da accordi intergovernativi che escludessero i parlamenti (nazionale e sovranazionale) e la Commissione. La via da percorrere era quella della Convenzione: l'unica, per la sua impostazione comunitaria, in grado di sostenere efficacemente una fase 'ri-costituente'.

Anche sul merito delle riforme, la visione europeista di Napolitano era alquanto lucida. Obiettivo prioritario, come egli stesso proclamò presiedendo *ad interim* il Parlamento di Strasburgo durante il primo giorno di seduta dell'assemblea (20 luglio 1999), doveva essere quello di costruire «un'autentica democrazia europea». Da quella finalità discendevano alcuni precisi passaggi politici che Giorgio Napolitano vedeva nitidamente: la creazione di un (solido) 'tetto' costituzionale e l'ulteriore parlamentarizzazione dell'assetto istituzionale dell'Ue. La Costituzione doveva dare il segno della profonda rifondazione simbolica e politica in corso, mentre l'enfasi sul ruolo centrale dei parlamenti – non solo quello di Strasburgo, ma anche di quelli nazionali – serviva a rendere funzionante, ed effettivamente tale, la democrazia sovranazionale. Costituzionalizzazione e parlamentarizzazione dell'Unione avrebbero quindi creato quella sfera pubblica europea tuttora mancante e favorito l'europeizzazione dei partiti politici nazionali, rimasti fino ad oggi imprigionati nei confini di una democrazia quasi unicamente nazionale.

Purtroppo, il disegno riformatore sostenuto da Napolitano ha subito modifiche, per lo più peggiorative, in corso d'opera e, soprattutto, una decisiva battuta d'arresto con i referendum francese e

olandese che, nel 2005, rigettarono l'adozione della Costituzione per l'Europa. Quella fu, nelle parole del Presidente della Repubblica, «una dolorosa rinuncia» (*Intervento a Trento*, 11 febbraio 2008), alla quale solo in parte si era cercato di porre rimedio con l'approvazione di un Trattato costituzionale molto meno ambizioso e incapace di dar vita ad una autentica Europa politica. Quella battuta d'arresto segnalava, però, anche l'emergere tra i cittadini europei di un sentimento di aperta insoddisfazione, se non di totale rigetto, nei confronti del processo di integrazione europea. Come Napolitano aveva più volte indicato (e avvertito), l'Ue era arrivata ad un punto critico in cui l'equilibrio tra spinte intergovernative e pressioni comunitarie non poteva più reggere. Nel passaggio, per dirla con il linguaggio dei politologi, dal periodo del 'consenso permissivo' (*permissive consensus*) nei confronti dello sviluppo dell'Unione a quello del 'dissenso restrittivo' (*constraining dissensus*), l'uomo che aveva prima combattuto all'interno del Pci per portarlo su posizioni europeiste e poi all'interno delle istituzioni europee per avvicinarle ai cittadini, stava per essere eletto Presidente della Repubblica, in una delle fasi più complicate e critiche dell'Europa e dei suoi Stati-membri. Da una nuova posizione, ma con eguale vigore, Giorgio Napolitano si trovava dunque a predicare e proteggere l'ideale di un'Europa che stava entrando in quella fase che Felipe Gonzalez, con parole preoccupate, descriveva come «dolce decadenza».

LA TERZA FASE: L'EUROPEISMO CRITICO

L'elezione al Quirinale, per la prima volta, di un esponente della tradizione (post)comunista non poteva avvenire in un periodo più complicato, sia per l'Europa che per l'Italia. Nella prima fase della Presidenza, la sua maggiore preoccupazione riguardava principalmente un processo di integrazione sovranazionale che, per diverse ragioni, si stava lentamente arenando. In buona misura fallito il tentativo di rifondare l'Unione secondo le sue aspirazioni, per un professionista (con la vocazione) della politica quale era Giorgio Napolitano non restava che seguire l'ormai classico adagio weberiano: «non importa, andiamo avanti». Anche con più determinazione rispetto al passato, il Presidente della Repubblica continuò dunque a predicare l'urgenza di un nuovo *momentum*, di un nuovo slancio

nella costruzione della Federazione degli Stati europei. In questo rinnovato atteggiamento europeista, che mescolava in maniera eclettica pragmatismo con utopismo, si intravedeva chiaramente l'influenza di Spinelli, il quale era capace di prospettare obiettivi grandiosi senza dimenticare, però, di indicarne costantemente la rotta. Come ha scritto Giorgio Ruffolo, il capo dello Stato era ormai diventato a tutti gli effetti il continuatore, «l'erede ideale di Altiero Spinelli» (*Altiero Spinelli e l'Europa*, Il Mulino, 2007, p. 16). Va letta in questo senso l'indicazione di Napolitano affinché l'Unione europea trovi finalmente il coraggio di continuare nel suo percorso di integrazione politica, anche procedendo sulla strada delle cooperazioni rafforzate, ovvero di una collaborazione più stretta fra alcuni paesi disponibili a delegare ulteriori porzioni della loro sovranità alle istituzioni sovranazionali (si vedano i suoi interventi raccolti ne *Il patto che ci lega*, Il Mulino 2007 e *I Discorsi*, Europa Edizioni, 2013).

Immane criticato da tutti coloro che lo accusavano di avere 'svenduto' l'interesse nazionale ai banchieri e ai tecnocrati di Bruxelles – professionisti dell'antipolitica o della «retorica dell'antiretorica», l'arte cioè di «reagire alle troppo facili apologie dell'integrazione europea con altrettanto facili sentenze demolitorie» (*Intervento a Londra*, 12 ottobre 2006) –, la risposta rigorosa di Napolitano è sempre stata che l'unico modo per difendere l'Italia, in un contesto globalizzato, stava appunto nel rafforzamento di un rin vigorito patriottismo costituzionale europeo a difesa, e non in opposizione, dei singoli interessi statali. Anche per questo motivo,

È stato il Presidente che più di ogni altro è riuscito a trasformare il Quirinale in una vera e propria istituzione europea

egli è stato il Presidente repubblicano che più di ogni altro ha cercato, riuscendovi, di trasformare il Quirinale in una vera e propria istituzione europea, in grado di intervenire e interloquire attivamente nei processi decisionali sovranazionali, mostrando così che il processo di europeizzazione non è soltanto

un fenomeno che si 'subisce', ma che, se si possiedono l'esperienza e la competenza adeguate, può anche essere efficacemente guidato e orientato.

La difesa dell'interesse nazionale, soprattutto attraverso i canali europei, si è resa ancor più necessaria nel momento in cui la cosiddetta Grande Recessione, incubata negli Stati Uniti, è arrivata

a colpire duramente l'Unione europea a partire dal 2008. Come ha da subito messo in evidenza Napolitano, la crisi economica ha «profondamente scosso la costruzione europea, ne ha mutato il corso e l'ha spinta in direzioni impreviste» (*Intervento a Berlino*, 1 marzo 2013). Inevitabilmente, questo mutamento dell'Unione ha trasformato anche la natura dell'europeismo del capo dello Stato, che ora non era più né 'difficile' né 'riformatore', ma era divenuto apertamente 'critico' nei confronti di un'intera classe politica europea che, accecata dalla *idéologie du court-termisme*, aveva provocato l'«annebbiamento del grande progetto europeo» (*La via maestra*, Mondadori, 2013, p. 64). Tutti i nodi irrisolti che Napolitano aveva segnalato nel corso degli anni – dall'assenza di un governo politico dell'economia sovranazionale al deficit di legittimità democratica delle istituzioni dell'Unione, passando per una strisciante deriva intergovernativa dei processi decisionali – stavano venendo al pettine dando così vita alla prima «crisi strutturale» dell'Ue. Mai come ora la prosecuzione del cammino europeo è stata così in pericolo. E mai come ora, dunque, è necessaria una vera e propria «controffensiva europeista» che, per Napolitano, richiedeva «una più convinta e determinata leadership politica europea» disponibile a combattere «dure battaglie politiche» contro «persistenti egoismi e meschinità nazionali, contro ristrettezze di vedute, calcoli di convenienza e conservatorismi anacronistici, quotidianamente riscontrabili nelle classi dirigenti nazionali» (*Intervento al Parlamento europeo*, 4 febbraio 2014). Se in passato la molla che aveva dato avvio al processo di integrazione era stata la necessità di porre fine a sanguinosi nazionalismi economici e politici, oggi quella molla deve essere individuata nella volontà di «scongiurare il declino del nostro continente, di quel che esso ha rappresentato nella storia» (*ibidem*). Con questo suo discorso di fronte agli europarlamentari, il Presidente della Repubblica diventava molto più che un semplice predicatore dell'Europa politica; si trasformava, quasi novantenne, in un combattente tenace e coerente a favore di «un'Europa più unita, più democratica, più efficace».

Emblematica, da questo punto di vista, è stata anche la sua posizione nei confronti delle misure di austerità adottate dagli Stati nazionali su pressione o imposizione di una Unione europea governata, ancora una volta, da accordi intergovernativi, al di fuori cioè da ogni logica comunitaria. Nonostante in alcuni paesi, tra cui

certamente l'Italia, fossero necessarie severe politiche economiche e sociali per mettere in sicurezza i propri conti pubblici, compito dell'Europa non era di rinchiudersi in «una politica di austerità ad ogni costo», ma di favorire una risposta condivisa alla crisi che fosse capace di interrompere la recessione e stimolare la crescita. Purtroppo, anche su questo fronte, Napolitano doveva constatare una grave carenza di leadership politica dell'Ue che, in mancanza di una 'visione lunga', era finita, da un lato, preda di egoismi nazionali e, dall'altro, prigioniera di chi andava promettendo, in maniera più o meno coerente, «un'immaginaria "altra Europa" da far nascere sulle rovine di quella che abbiamo conosciuto» (*ibidem*). Due diverse varianti di un unico euroscetticismo, al quale il Presidente della Repubblica ha sempre replicato con le armi migliori della politica, continuando a perseguire con realismo il grande ideale di un'unione politica 'ancora più stretta'.

UN PREDICATORE SENZA EREDI

Se l'avvio della storia presidenziale di Giorgio Napolitano era avvenuto celebrando una data-simbolo dell'Europa, ovvero il 20° anniversario della scomparsa di Altiero Spinelli, anche la conclusione di quella storia eccezionalmente durata quasi nove anni ha avuto il suo momento simbolico. In maniera assolutamente coerente con il proprio impegno europeista, il Presidente della Repubblica ha rassegnato le sue dimissioni appena concluso il semestre, non entusiasmante, di Presidenza italiana del Consiglio europeo. L'Europa ha rappresentato, dunque, non soltanto l'inizio e la fine della sua straordinaria Presidenza, ma anche il principale motivo ispiratore delle sue azioni. Come ha scritto lui stesso, «l'interesse nazionale e l'interesse comune europeo: è questo che, in definitiva, ha contato e conta per me più di ogni altra cosa» (*La via maestra*, p. 13). Il Presidente Napolitano ha svolto i suoi compiti mantenendosi fermamente dentro quei due binari (l'interesse nazionale e quello comune dell'Ue), ben consapevole che, deragliando da quel tracciato, si sarebbe messo in pericolo sia il bene dell'Italia sia quello dell'intera costruzione europea.

Nelle varie fasi che hanno scandito il suo avvicinamento all'europeismo (difficile, riformatore e critico), il capo dello Stato ha saputo,

di volta in volta, adattare diversi strumenti ai diversi momenti della storia dell'Unione europea. È quello che dovrebbe sempre saper fare un vero riformatore, adeguando i propri schemi alle cangianti avversità della politica. Al pari di Spinelli, Napolitano è stato un *visionario* nel momento in cui spronava il suo partito ad abbracciare senza tentennamenti l'ideale europeista. È stato un *costruttore* quando, dalle aule del Parlamento di Strasburgo, progettava un diverso assetto istituzionale per rendere l'Ue più efficiente e più democratica nel suo funzionamento. È stato, infine, un *combattente* appena l'Europa è ricaduta preda di egoismi nazionali e di politici dalla corta veduta. In tutti questi passaggi, il Presidente Napolitano non ha mai smesso di essere un *predicatore* di un federalismo europeo che doveva (dovrà) condurre alla realizzazione del sogno federalista. Se in futuro l'Europa avrà bisogno «sia di sapienti e realistici costruttori che di ispiratori ardenti e pugnaci» (*Discorso a Lione*, 21 giugno 2008), non potrà fare a meno di studiare e imparare la storia presidenziale, e non solo, di Giorgio Napolitano, che ci ha lasciati, forse, senza eredi politici, ma non senza insegnamenti su come continuare a combattere e predicare la battaglia europeista.

Napolitano è stato un *visionario, un costruttore, un combattente, un predicatore*

*Ilvo
Diamanti*

Napolitano: nove anni di Presidenza secondo gli italiani

Il 14 gennaio 2015 Giorgio Napolitano ha concluso il suo mandato presidenziale. Circa nove anni dopo, da quando, il 15 maggio 2006, venne eletto dal Parlamento, appena rinnovato. Ma quasi due da quando, nell'aprile 2013, accettò la ri-elezione per spirito di servizio. Per soccorrere un Parlamento dove ogni altra soluzione proposta era, puntualmente, naufragata.

D'altronde, è ormai giunto alla soglia dei novant'anni. E gli ultimi due l'hanno invecchiato assai più dei precedenti. Il Presidente ha concluso la sua lunga 'storia presidenziale' mantenendo, comunque, un buon 'capitale di fiducia'. Anche se ridimensionato, rispetto ad alcuni anni addietro. Tuttavia il grado di 'confidenza' nei suoi confronti è ancora vicino al 45%. Superiore alle altre principali istituzioni: il Parlamento, lo Stato. Per non parlare degli attori politici, per primi i partiti.

In questo articolo intendo ricostruire il percorso presidenziale durante questi lunghi – e talora difficili – 9 anni, dal punto di vista dell'opinione pubblica. Facendo riferimento, soprattutto, ai sondaggi condotti da Demos, cercherò, dunque, di delineare le diverse stagioni del consenso 'presidenziale'. Dal momento dell'elezione fino ad oggi.

L'EREDITÀ DI CIAMPI

'La prima volta di Napolitano' era maturata in condizioni ben diverse, rispetto a quelle attuali. Egli, d'altronde, era succeduto a Carlo Azeglio Ciampi. Il quale aveva rafforzato la credibilità dell'istituto

presidenziale, dopo la crisi degli anni Novanta. Quando Oscar Luigi Scalfaro aveva visto declinare la fiducia, a causa delle tensioni – anzi: fratture – nei confronti della Lega secessionista, da una parte, e di Silvio Berlusconi, subito dopo la ‘discesa in politica’. Il Presidente venne, così, percepito e criticato, continuamente, dai principali partiti di Destra, come un ‘nemico politico’. E divenne, di conseguenza, un elemento/ riferimento di divisione, più che di unità, fra gli elettori. D’altra parte, è impossibile dimenticare come Scalfaro, insieme a Cossiga, che lo precedette, abbia attraversato gli anni di Tangentopoli e della crisi dei partiti della (cosiddetta) Prima Repubblica. Ma anche l’avvio, conflittuale e tumultuoso, della Seconda.

Carlo Azeglio Ciampi contribuì a rammendare, se non a superare in modo definitivo, questo strappo. Così, soprattutto dopo il ritorno di Berlusconi al governo, in seguito alle elezioni del 2001, la fiducia nei suoi confronti salì – e rimase – intorno al 70%. E oltre. Ciampi si propose e impose, infatti, come un garante. Un contrappeso nei confronti di un Presidente del Consiglio, gravato pesantemente dal conflitto di interessi. Ma divenne anche una cerniera politica, oltre che istituzionale, fra il governo e l’opposizione. Fra il sistema politico e la società. Anche perché dedicò grande attenzione al rapporto con il territorio. Fra Centro e Periferia. Nel corso del suo mandato, infatti, Carlo Azeglio Ciampi realizzò un vero ‘giro della Penisola’. Visitò, cioè, tutte le province. Partì dalla Puglia – luogo dei primi sbarchi dall’Albania e dai Balcani. E dal Veneto: Treviso e Vicenza. Dove le tensioni indipendentiste risultavano più acute. E da lì si spostò dovunque. In questo Paese di paesi e città, unito – come amava dire – dalle sue differenze. Dai mille campanili e dalle mille piazze che lo costellano. Così, trainò dietro di sé e raccolse intorno al Quirinale la simpatia e la fiducia di 8 italiani su 10. Insomma, quasi tutti. Realizzò, dunque, una grande opera di ricostruzione civile, in un Paese dove il distacco tra la società e il Palazzo, fra cittadini e istituzioni, è, da sempre, molto ampio. Molto profondo.

Così, Giorgio Napolitano, nel maggio 2006, quando viene eletto Presidente della Repubblica, riceve un’eredità importante, ma anche pesante. Complicata dalla novità che egli introduce, nella storia della Repubblica. È il Primo Presidente della Repubblica proveniente dal

Ciampi divenne una cerniera politica e istituzionale fra il governo e l’opposizione

Partito Comunista. E ciò costituisce un segnale di ricostruzione e di unificazione, sul piano politico e civile. Ma propone, al tempo stesso, un possibile argomento di tensione. Perché, dal 1994, Silvio Berlusconi aveva rilanciato l'anticomunismo – senza il comunismo – per riprodurre, a proprio vantaggio, le divisioni che, nel dopoguerra, avevano costretto la sinistra, in Italia, nel ruolo di eterna opposizione. Anche per questo, probabilmente, la popolarità di Napolitano soffre un po', durante il governo Prodi. Alla guida di una maggioranza di Centrosinistra, molto conflittuale e instabile. Quasi che due Presiden-

*L*a stagione di maggior popolarità, per Napolitano, comincia con il ritorno di Berlusconi al governo

ti – della Repubblica e del Consiglio – della stessa parte politica offrirono al Paese una rappresentanza squilibrata. E un po' faziosa. Ma le difficoltà che incontra Napolitano, presso l'opinione pubblica, durante il breve periodo del governo Prodi riflettono, di certo, anche le difficoltà politiche di quella fase. Risentono delle divisioni che distanziano e separano non solo maggioranza e opposizione, ma anche la maggioranza, al suo interno. Politica e istituzioni, agli occhi dei cittadini, sono, infatti, coerenti e contestuali. Tanto più se e perché appartengono alla stessa area, alla stessa tradizione politica di Centro-sinistra.

IL GARANTE E L'ATTORE POLITICO

La stagione migliore e di maggiore popolarità, per Napolitano, non per caso, comincia – e prosegue – con il ritorno di Silvio Berlusconi al governo, alla guida di una maggioranza di centro-destra, dopo le elezioni del 2008. Da allora, il Presidente smette definitivamente di svolgere un ruolo di 'garante' ma anche di 'cerniera'. E si propone, decisamente, come un 'attore politico'. Al servizio dei cittadini. E degli interessi di un Paese coinvolto, proprio dal 2008, in una profonda crisi economica. Napolitano, in questa fase, diventa il motore – e il promotore – della domanda di riforme rivendicate dalla società e, al tempo stesso, dai governi europei e dalle autorità monetarie internazionali. Come premessa dello sviluppo. E, dunque, come condizione degli interventi, in sede europea, a sostegno del nostro sistema economico e delle nostre finanze.

Già alla fine del 2008, d'altronde, oltre il 70% dei cittadini esprime

(molta o moltissima) fiducia nei confronti del Presidente. Si tratta di un orientamento trasversale, anche sotto il profilo politico. Infatti, il consenso per Napolitano supera l'80% fra gli elettori del PD, ma è vicino al 70% anche fra quelli del PdL. Perfino nella base elettorale della Lega la fiducia nei suoi riguardi è prossima al 60%. Ciò avviene, soprattutto, per due ragioni. A) La capacità di Napolitano di 'bilanciare' la leadership politica di Berlusconi e, al tempo stesso, B) di garantire rappresentanza a un governo debole e poco credibile, sul piano europeo, ma anche interno. Sempre sull'orlo della crisi.

Più che un 'arbitro', Napolitano, come si è detto, appare, dunque, un 'garante'. E un 'contrappeso democratico'.

E diventa, soprattutto, il principale riferimento unitario di un Paese diviso. Anch'egli, non a caso, dedica i primi 'viaggi in Italia' al Nord-Est. Si reca, cioè, subito, in Veneto, a Treviso, terra di tensioni indipendentiste. Ma, a differenza di Ciampi, non concentra l'attenzione sulle tensioni fra Centro e Periferia, sulle spinte autonomiste che attraversano, storicamente, quest'area. Ma sollecita la riflessione e il confronto sui 'problemi'. Sui 'cambiamenti'. Sull'apertura al mondo. In particolare, sul fenomeno dell'immigrazione, dall'Africa ma in particolare dai Paesi dell'Est europeo. Un fenomeno nuovo e in costante espansione, che ha nel Nordest un crocevia e un laboratorio importante.

TESTIMONE DEL SENTIMENTO UNITARIO

Ma la principale missione perseguita, in questa fase, da Napolitano, è la ri-affermazione dello spirito unitario e dell'identità nazionale, in prospettiva storica.

Il Presidente utilizza, a questo fine, l'occasione delle celebrazioni del 150enario dell'Unità nazionale, nel corso del 2011. Allora, davvero, Napolitano si reca dovunque. In viaggio continuo: da Roma a Torino, da Marsala a Genova, da Rionero in Vulture a Santena. Fino a Parigi e Bucarest. I sondaggi condotti nel corso dell'anno, peraltro, fanno osservare una costante crescita dell'orgoglio nazionale. Rafforzato, particolarmente, dalla sfida secessionista rilanciata dalla Lega, approfittando delle celebrazioni unitarie. Con effetti contrastanti e, in parte, imprevisti. Perché gli italiani scoprono l'orgoglio nazionale tanto più quanto più vedono minacciata l'identità italiana. Allora lo

spirito unitario riemerge e si risollewa, in modo evidente, e allarga la base di consensi. Di conseguenza – e non per caso – anche la popolarità di Giorgio Napolitano cresce – parallelamente. E durante il 2011 raggiunge, e talora supera, l'80% dei favori fra i cittadini. Soprattutto nel primo semestre, quando il Presidente conduce il suo 'viaggio in Italia', fra i luoghi della storia e della memoria unitaria.

Tuttavia, verso la fine dell'anno il clima d'opinione nei confronti del Presidente comincia a cambiare. A raffreddarsi. Soprattutto, a partire da novembre, quando Berlusconi si dimette. Costretto, certo, dalle divisioni interne al governo. Ma, ancor più, da ragioni esterne. Dall'impatto della crisi globale, sempre più grave. E sempre più difficile da sostenere, per la nostra economia e per la nostra moneta.

Il governo Monti viene definito 'governo del Presidente'. Sottinteso: 'della Repubblica'

Tanto più con un governo che non gode della fiducia da parte delle autorità economiche internazionali. E, prima ancora, da parte dei governi europei – e non solo. Sono queste le cause delle dimissioni di Berlusconi, ma anche del malessere che si diffonde nell'opinione pubblica. Fra i cittadini. Colpiti dalla crisi dei mercati internazionali e dei bilanci familiari. Ma anche dalla disoccupazione crescente. E dalla sfiducia nella classe politica, che si diffonde, dovunque.

Così, a Silvio Berlusconi subentra Mario Monti. Economista bocconiano, commissario europeo per la concorrenza, molto ascoltato dalle autorità monetarie internazionali. Monti è nominato premier alla guida di un governo 'tecnico' di 'larghe intese'. Composto, cioè, da tecnici e specialisti, a cui offre sostegno un largo schieramento di forze politiche che, tuttavia, non partecipano, direttamente, alla maggioranza. Per questa ragione il governo Monti non ha un colore politico preciso. Viene, invece, definito 'governo del Presidente'. Sottinteso: 'della Repubblica'.

Perché è Giorgio Napolitano il vero 'responsabile' e, prima ancora, il vero 'grande elettore' del governo e del Premier. Da ciò dipende il successivo andamento del consenso nei confronti del Presidente. Ondivago. Perché segue e insegue l'indice di popolarità del Governo. Così, la fiducia nei confronti di Napolitano risale sensibilmente al momento dell'avvio del governo Monti. Percepito come salvatore della Patria, in un momento buio e di grande crisi. Di grande rischio, non solo per i nostri conti e per la nostra economia. Ma per la nostra

stessa democrazia. Napolitano, dunque, risale fino, quasi, all'80%. Ma poi scende, nei mesi seguenti, intorno al 55-60%. I suoi indici di popolarità riflettono, come si è detto, quelli di Monti e del suo governo. Pur restando più elevati. D'altronde, Monti non dispone della capacità di comunicazione di Napolitano. Perché non ha una storia né una 'scuola' politica a cui attingere, da cui trarre lezione e ispirazione. È un tecnocrate che, tuttavia, si convince, a un certo punto, che il suo consenso dipenda da ragioni 'personali' e non 'strutturali'. Che derivi dal suo carisma piuttosto che dalle condizioni esterne che ne hanno determinato la nomina. Monti, cioè, si sente l'Uomo della Provvidenza, mentre è l'Uomo dell'Emergenza. Sul quale veglia e sorveglia l'Uomo del Colle. Così, mentre le attese suscitate dal suo arrivo al governo si scontrano con le tensioni prodotte dalla crisi, Monti si sposta sempre più dal piano – e dal discorso – 'tecnico' a quello 'politico'. E se Napolitano lo presenta e lo legittima come il suo successore, in vista della scadenza del mandato, nella primavera del 2013, Monti si vede e si percepisce diversamente. Come un leader politico di successo, a capo di un partito, proiettato – con grandi aspettative – verso le elezioni legislative, previste, anch'esse, nella primavera, o meglio: nel febbraio 2013.

Monti si sente l'Uomo della Provvidenza, mentre è l'Uomo dell'Emergenza

Così, la fiducia verso Mario Monti declina in fretta. Perché il suo prestigio tecnico sfuma, quando scende nell'agone politico. Nel corso del 2012, la popolarità di Monti scende e si attesta poco sopra il 40%. E Napolitano lo segue, anche se i suoi indici di fiducia non scendono mai sotto al 53-55%, nel corso dell'anno. Tuttavia, è evidente il legame fra l'andamento dei consensi verso il Presidente e verso il governo Monti. Perché la distanza fra i due soggetti è molto sottile. Il 'governo Monti', infatti, è considerato il governo del Presidente. È il 'governo di Napolitano'. Percepito, sempre più, come un attore politico 'protagonista'.

Nel 2012, peraltro, entra in gioco un nuovo fenomeno – dirompente. L'irruzione sulla scena (anti)politica di Beppe Grillo e del Movimento 5 Stelle. Che conquistano il governo di alcune città (per prima, Parma) alle amministrative di primavera, intercettando il malessere e la protesta 'contro la politica, i politici e i partiti'. Un sentimento che investe Giorgio Napolitano. Direttamente e doppiamente. In quanto Presidente della Repubblica e responsabile, garante, del sistema politico. E del governo.

IL SUCCESSORE DI SE STESSO

Queste tendenze si riproducono e si moltiplicano – esplodono – in occasione delle elezioni politiche che si svolgono il 24 febbraio 2013.

Senza vincitori, ma con alcuni sconfitti. Per primi, i vincitori annunciati. Il PD e il Centrosinistra, guidati da Pierluigi Bersani. Trionfatori nei sondaggi elettorali. Ridimensionati dal voto. Mentre Forza Italia e Berlusconi subiscono un profondo arretramento, rispetto alle elezioni precedenti. Ma, rispetto alle attese e alle previsioni dei sondaggi, ‘resistono’. E, anzi, divengono nuovamente determinanti per costruire una maggioranza di governo. Infine, il M5s di Beppe Grillo conquista il 25% dei voti (validi). Primo partito in Italia (superato dal PD solo grazie al voto degli italiani all'estero). È lui il vero vincitore di questa elezione. Che, però, nei fatti, è senza vincitori. Perché fa emergere tre grandi minoranze influenti e incompatibili. Comunque, contrastanti. Incapaci di garantire maggioranze stabili e coerenti. Come si osserva fin dal momento dell'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Il successore di Giorgio Napolitano. Il quale succede a se stesso, dopo che diviene evidente – lacerante – l'impossibilità di individuare maggioranze adeguate intorno a candidati comuni alle tre grandi minoranze. Così, Napolitano è ‘costretto’ alla ri-elezione. Per non aprire una frattura ancor più profonda e divisiva nel sistema politico e, soprattutto, nel Paese. Napolitano, in effetti, accetta di proseguire nel mandato, ma a termine. Con l'impegno esplicito, cioè, di promuovere le riforme istituzionali e la riforma elettorale, necessarie per far ‘funzionare’ lo Stato, ma anche il sistema economico.

A questo fine, dunque, Napolitano ri-propone la formula di governo precedente. Le larghe intese, che associano il Centrodestra e il Centrosinistra, Il PD e il PdL, insieme al Centro, sempre più ristretto e in-influente. Unica, significativa, variazione: il Premier. Visto che Monti ha scelto di ‘salire in campo’ (come egli stesso aveva affermato, con una battuta infelice). Diventando leader (debole) di un partito debole (Scelta Civica). Al suo posto, Napolitano individua e indica Enrico Letta, esponente PD di provenienza Popolare. Ma con grandi competenze di tecnico, come Monti. E come Monti, però, dotato di debole carisma personale e di scarsa influenza politica. Sul PD, anzitutto. La principale qualità di Letta dipende, piuttosto, dalla sua capacità di ‘mediare’ con gli alleati di governo. E di ‘dialogare’: con le istituzioni economiche e con i governi europei. Presso i quali gode di considerazione.

Ma la legittimazione del nuovo Premier deriva, soprattutto e anzitutto, dalla 'garanzia' offerta dal Presidente. Il regista e il garante del governo. Di Letta, come prima di Monti. E – come prima e più di prima – il consenso nei confronti di Napolitano dipende dalle vicende politiche, dall'azione del governo, dall'andamento dell'economia e del lavoro.

Così egli perde il sostegno del Centrodestra, dopo la condanna di Berlusconi all'interdizione dai pubblici uffici. E dopo l'uscita dalla maggioranza di Forza Italia, che pretendeva da Napolitano la concessione della grazia. Il consenso per Napolitano scivola, dunque, intorno al 50%. E nel febbraio 2014 scende ulteriormente. Nonostante le dimissioni – forzate – di Letta e l'arrivo al governo di Matteo Renzi. Che restituisce il primato 'politico' al Presidente 'del Consiglio'. La figura – e la persona – del Presidente della Repubblica, però, sono 'stressate' dall'altra grande divisione che attraversa il Paese, in questa fase. La 'frattura antipolitica', interpretata da Grillo e dal M5s. Che alimenta il distacco fra cittadini e istituzioni, sottolineato in modo molto esplicito dall'indagine di Demos su Gli italiani e lo Stato, condotta alla fine del 2013.

Il consenso per il Presidente riprende quota solo a fine maggio, dopo le elezioni europee, quando supera di nuovo il 50%. Non è un caso, in quanto riflette la spinta del successo del PD di Renzi, da cui attinge, ormai, gran parte del sostegno personale. Ma beneficia, al tempo stesso, dello stallo del M5s. Che costituisce il principale bacino di malessere verso le istituzioni. Tuttavia, dopo l'estate, il declino della 'confidenza' dei cittadini verso il Presidente riprende il sopravvento. Così, alla fine del 2014, la fiducia nei confronti del Presidente appare ridotta al 44%. Che costituisce, comunque, il livello più elevato fra le istituzioni. Circa 10 punti più dei Magistrati, ma 30 più dello Stato e 37 più del Parlamento. Mentre la fiducia nei partiti è prossima allo zero. A sua volta, però, il consenso verso Napolitano, rispetto al 2011, è sceso di oltre 30 punti. È maggioritario solo fra gli elettori di Centrosinistra e (seppure di poco) di Centro. Mentre è molto basso fra gli elettori di Centrodestra e, ancor più, del M5s.

Il Presidente interpretato da Napolitano, dunque, non appare più un riferimento unitario, in grado di parlare a tutti, al di là del credo politico. È, invece, un soggetto politico e istituzionale. Un testimone della 'democrazia rappresentativa'. Come, infatti, dovrebbe essere un Presidente. Il problema, però, è che, in questi

tempi, si respira un'aria antipolitica, ostile alle istituzioni, ma anche alla democrazia rappresentativa.

LE CINQUE FASI DEL CONSENSO VERSO NAPOLITANO

Rileggendo i dati che delineano l'orientamento dell'opinione pubblica nei confronti del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel corso del suo (doppio) mandato, dall'elezione (nel maggio 2006) fino alla vigilia della conclusione (nel gennaio 2015), possiamo, dunque, distinguere cinque fasi.

1. La prima, successiva all'elezione, il 15 maggio 2006, corre parallela alla breve esperienza del governo di Centrosinistra, guidato da Prodi. Napolitano, in questo periodo, 'eredita', in parte, l'alto livello di fiducia nei confronti della figura del Presidente generato dal settennato di Carlo Azeglio Ciampi. Si attesta, all'inizio, intorno al 60%. Molto, ma comunque 20 punti in meno rispetto a Ciampi, alla fine del mandato. Peraltro, l'indice di popolarità di Napolitano scende ulteriormente, nel primo biennio. Risente del contrastato cammino e della caduta del governo Prodi, nel gennaio 2008. Evidentemente, non è ancora in grado di proporre un'immagine autonoma, specifica. Riflette, invece, l'identità politica della maggioranza da cui è stato espresso: il Centrosinistra. E ne paga il peso minoritario e la frammentazione interna.
2. La seconda fase coincide con gli anni del governo Berlusconi. Da maggio 2008 fino a novembre 2011. O forse, meglio: fino a dicembre 2010, in quanto il 2011 è un anno 'specifico', che merita di essere delimitato in modo 'specifico'. È, infatti, il periodo nel quale Napolitano afferma la propria autonoma personalità – politica e presidenziale. Si distacca, infatti, dal ruolo di arbitro, custode delle regole e della Costituzione. Diviene un attore politico. Un Garante, come abbiamo detto. Nei confronti di Berlusconi. Ma anche a suo favore. In quanto ne legittima il ruolo, oltre a contenerlo. Soprattutto in ambito internazionale. Ciò permette al Presidente di riguadagnare consensi, in modo trasversale. E di risalire al 70%.
3. La terza fase si svolge nel corso del 2011. L'anno delle celebrazioni dei 150 anni dell'Unità d'Italia. Napolitano ne diviene

il testimone e il portabandiera. Contribuisce ad alimentare il sentimento nazionale e, in questo modo, alimenta la fiducia nei confronti dell'istituzione che interpreta. È, per il Presidente, il momento di massima credibilità e di massimo sostegno popolare. Napolitano, infatti, risale fino all'80%, nel giugno 2011. Un livello raggiunto da Ciampi nei momenti migliori.

4. La quarta fase inizia nel novembre 2011, dopo le dimissioni di Berlusconi. E si conclude nel febbraio 2014, con le dimissioni del Premier Enrico Letta. Preceduto, a sua volta, dall'esperienza di governo guidata da Mario Monti. È il periodo dei 'governi del Presidente'. Rispetto ai quali Napolitano agisce da ispiratore e da fonte di legittimità. Perché è Napolitano a 'scegliere' i due Premier. E a orientare la formula di governo – all'insegna delle larghe intese. In questa fase il consenso del Presidente è ondivago perché risente delle complicate e contrastate vicende politiche. Prima sale, al momento della nomina di Monti, poi scende. Fino alla conclusione 'naturale' del mandato. Che coincide con le elezioni del 2013. Quando, però, l'esito, senza vincitori né maggioranze, ne favorisce la (e lo costringe alla) rielezione. Da quel momento risale, in particolare dopo la nomina del premier Enrico Letta. Ma, nei mesi seguenti, cala, di nuovo, rapidamente. Fino a scendere sotto il 40%, al momento delle dimissioni di Letta. 'Imposte' da Matteo Renzi, divenuto, nel frattempo, segretario del PD. E, da febbraio 2014, anche Capo del governo. Questa fase, peraltro, è segnata profondamente dall'irruzione sulla scena politica e in Parlamento del M5s, guidato da Grillo e Casaleggio. Che esprimono un'opposizione politica, ma anche anti-politica. E, dunque, doppiamente, 'critica' per il Presidente.
5. Possiamo, comunque, individuare un'ultima fase proprio a partire dall'avvio del governo Renzi. Una fase nella quale si potrebbe parlare di 'coabitazione'. Non solo perché Renzi interpreta il ruolo di Premier in modo molto 'personale'. Molto auto-referenziale. Ma perché il sistema partitico e istituzionale è scosso da forti tensioni interne. Ed è attraversato da innovazioni che ne mutano l'impronta costituzionale e il modello di rappresentanza. In questa fase, e fino al termine del suo (secondo) mandato presidenziale, la popolarità di Napolitano scende – e si attesta – intorno al 40-45%.

LA PASSIONE E IL RISPETTO

Giorgio Napolitano, dunque, per molti anni ha recitato la parte dell'attore politico, più che dell'arbitro. Per molti versi, ha rafforzato il protagonismo del Presidente. Affermato, per primo, da Sandro Pertini, alla fine degli anni Settanta. E rafforzato, successivamente, da Cossiga, Scalfaro. Infine, da Ciampi. In questi ultimi trent'anni, infatti, in Italia si è affermato una sorta di presidenzialismo preterintenzionale. Cioè: non istituzionalizzato né regolato costituzionalmente. Ma tracciato, di fatto. In base a emergenze, necessità. Alle pratiche realizzate dai diversi Presidenti, dai Parlamenti, dai sistemi politici.

In questi ultimi trent'anni, peraltro, l'avvento di una democrazia del pubblico (come la definisce Bernard Manin), personalizzata e mediatizzata, ha offerto ai Presidenti maggiore spazio e visibilità. Li ha trasformati in figure 'popolari'. Ciascuno secondo le proprie specifiche caratteristiche, secondo il proprio specifico carattere. Giorgio Napolitano, in particolare, si è confermato una figura istituzionale. Fedele allo Stato e alla Costituzione. Coerente con la storia politica da cui proviene. Maturata nei partiti di massa. Affinata attraverso una lunga esperienza di 'rappresentanza', in ambito nazionale e internazionale. Per questo non ha mai raggiunto i livelli di popolarità di altri Presidenti e di altri leader. Perché la 'popolarità' non è una virtù, nei luoghi in cui si è svolta la sua biografia politica e civile. Di conseguenza, non ha mai dedicato grande attenzione all'immagine, ai media, alla perso-

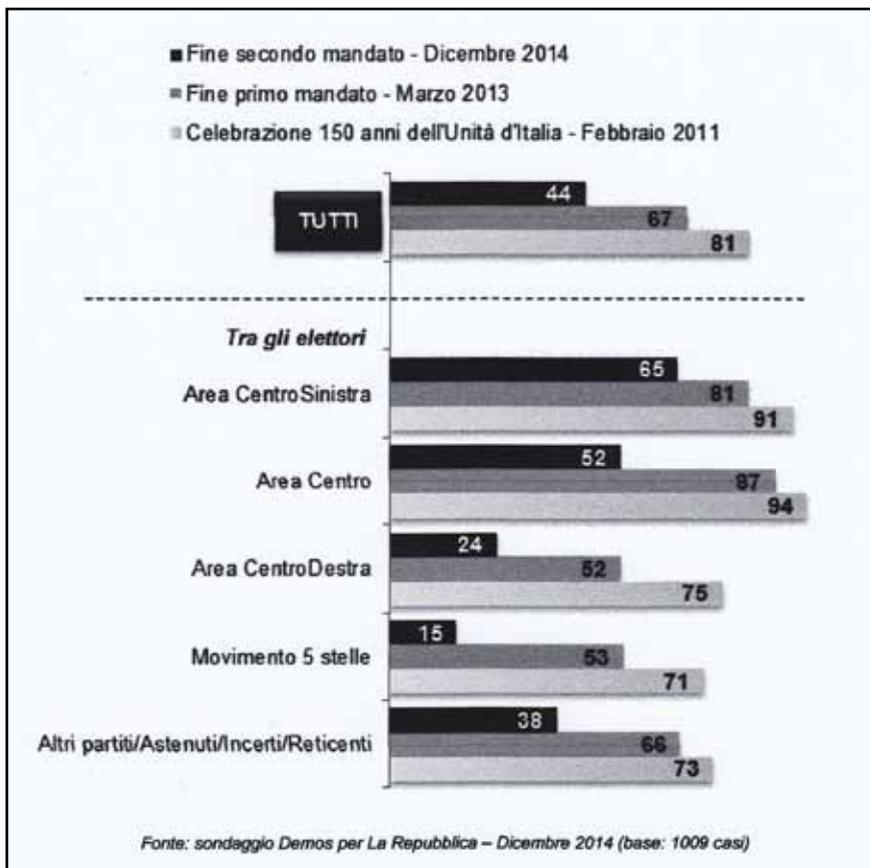
nalizzazione. Così, il tracciato degli indici di popolarità, che abbiamo ricostruito e commentato in questo articolo, in fondo, riflette e riproduce il modello di Presidente interpretato, consapevolmente, da Giorgio Napolitano. Autorevole e distaccato. Prote-so a 'unire', ma senza paura di 'dividere'.

***L**a popolarità non è una virtù nei luoghi in cui si è svolta la biografia politica e civile di Napolitano*

Fedele, fino in fondo, alla 'politica' e alla 'rappresentanza' fondata sui 'partiti' e sul 'Parlamento'. Difficile immaginare che potesse suscitare 'passione'. Piuttosto: 'rispetto'. E penso che Napolitano, per primo, non si attendesse – e non cercasse – nulla di diverso.

Napolitano: nove anni di Presidenza secondo gli italiani

TAB. 1 LA FIDUCIA NEL PRESIDENTE NAPOLITANO IN BASE ALL'ORIENTAMENTO POLITICO
Quanta fiducia prova nei confronti del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano?
(valori in % di coloro che dichiarano moltissima o molta fiducia, al netto dei non rispondenti)



NOTA INFORMATIVA

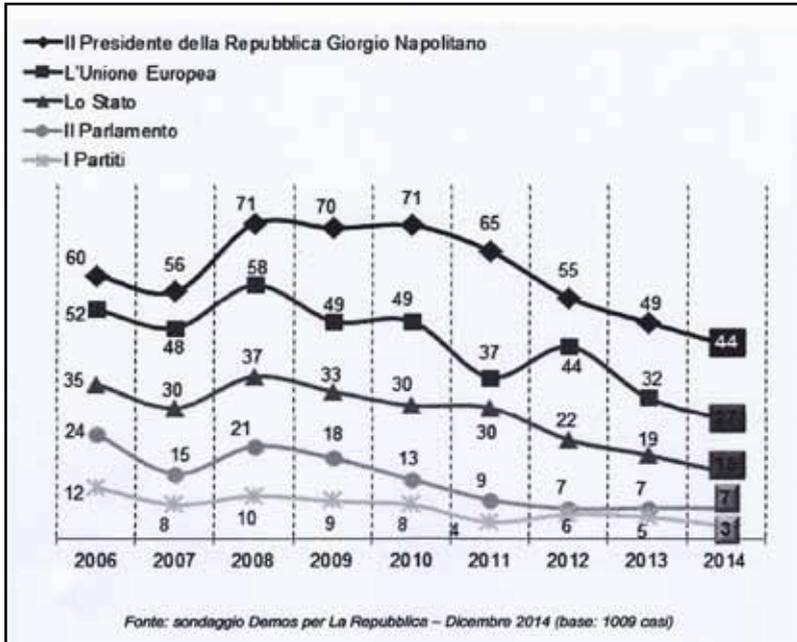
Il sondaggio è stato condotto da Demetra (sistema CATI) nel periodo 15 – 19 dicembre 2014. Il campione nazionale intervistato è tratto dall'elenco di abbonati alla telefonia fissa (N=1.009, rifiuti/sostituzioni: 7.687) ed è rappresentativo della popolazione italiana con 15 anni e oltre per genere, età, titolo di studio e zona geopolitica di residenza. I dati sono stati ponderati in base al titolo di studio (margine di errore 3.08%).

Versione integrale del dossier su www.demos.it; Nota metodologica completa su www.agcom.it

TAB. 2 LA FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI: SERIE STORICA

Quanta fiducia prova nei confronti delle seguenti istituzioni?

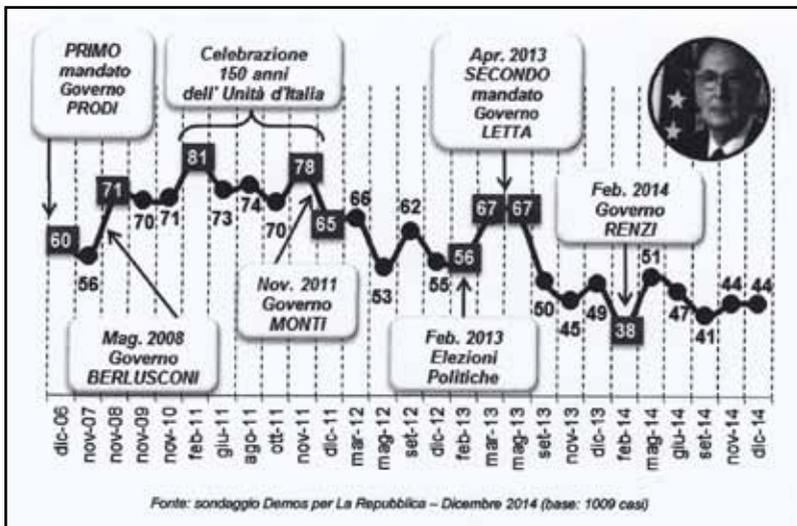
(valori in % di coloro che dichiarano moltissima o molta fiducia, al netto dei non rispondenti)



TAB. 3 LA FIDUCIA NEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA GIORGIO NAPOLITANO

Quanta fiducia prova nei confronti del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano?

(valori in % di coloro che dichiarano moltissima o molta fiducia, al netto dei non rispondenti)



Un biennio «eccezionale» e il suo racconto

Sofia Ventura

Il secondo mandato del Presidente Napolitano, apertosi con la rielezione dell'aprile 2013 e chiusosi con le dimissioni del gennaio 2015, costituisce, come è noto, un caso unico nella storia repubblicana. È lo stesso Napolitano che ne sottolinea a più riprese l'eccezionalità, a partire dal suo discorso d'insediamento del 22 aprile 2013:

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 [...]. Ci siamo dunque ritrovati insieme in una scelta pienamente legittima, ma eccezionale. Perché senza precedenti è apparso il rischio che ho appena richiamato: senza precedenti e tanto più grave nella condizione di acuta difficoltà e perfino di emergenza che l'Italia sta vivendo in un contesto europeo e internazionale assai critico e per noi sempre più stringente.

Quel secondo mandato è figlio di un momento di sbandamento della politica italiana e della percezione dell'impossibilità di giungere all'elezione di un nuovo Presidente dopo i fallimenti sui nomi di Franco Marini e Romano Prodi, accompagnata da dure contrapposizioni e un clima di diffidenze e sospetti. In realtà, la spugna viene gettata già dopo (anzi, durante) il quinto scrutinio, un numero nient'affatto eccezionale se si guarda alla storia delle elezioni del Presidente dell'età repubblicana. Ma, come ha osservato Stefano Ceccanti, la particolarità della situazione (un'elezione legislativa, quella del febbraio 2013, senza vincitori, le difficoltà a trovare una maggioranza e l'intreccio tra formazione del governo e scelta del Presidente) conduce a ricercare una figura particolare, una sorta di Presidente governante:

È indubbiamente cambiato il tempo della politica, per cui vari attori hanno inconsapevolmente, preterintenzionalmente, assunto un parametro implicito di elezione diretta, che tollera uno o al massimo due scrutini e che accompagna la scelta con un uso intensivo di social network, manifestazioni di piazza, rapporti coi grandi elettori come se essi fossero vincolati a un mandato imperativo, tentando una trasformazione di fatto analoga a quella avvenuta negli USA («Rieletto, ma non troppo»: le grandi differenze tra l'undicesimo e il dodicesimo Presidente della Repubblica, in «Quaderni costituzionali», n. 2, 2013, p. 404).

Al Presidente, in quell'occasione, come nei frangenti della formazione dei governi Monti (2011) e Letta (2013), è riconosciuto

Al Presidente è riconosciuto un vero ruolo di leadership politica, anche se non partigiana

un ruolo di vera e propria *leadership* politica, anche se non partigiana. E, d'altro canto, la volontà di esercitare un ruolo di guida nel contesto di una fase critica, sul piano economico, ma anche politico, emerge dalla

sua stessa comunicazione, con un'intensificazione nell'ultima parte del primo settennato e nella seconda esperienza al Quirinale.

1. UN PRESIDENTE LEADER POLITICO

A partire dai dati raccolti dall'Osservatorio di Pavia sulla presenza del Capo dello Stato sui tre Tg Rai del *prime time* dal 2006 al 2013 (anno registrato solo parzialmente), Vittorio Cobianchi ha sostenuto che la crescente attenzione dedicata a Giorgio Napolitano ha trasformato la sua visibilità «da quella tipica di un Capo di Stato con funzioni di rappresentanza a quella di un vero e proprio *leader* politico a tutti gli effetti» (*Il presidenzialismo (solo?) mediatico di Giorgio Napolitano*, in «Comunicazione politica», n. 2, 2013, p. 263). La rilevazione dell'Osservatorio mostra, infatti, una copertura crescente (in particolare con riferimento al tempo di notizia) dall'inizio del primo settennato in poi, con un primo picco nel 2009 della visibilità media mensile per anno, che trova una spiegazione nelle tensioni con il governo Berlusconi, e un'ulteriore impennata nel 2011, che vede la lunga crisi del governo, le dimissioni di Berlusconi e quindi la formazione del primo 'governo del Presidente', con la nomina di Mario Monti. I primi mesi del 2013 registrano un aumento ancora più netto. Inoltre, la comparazione

con la copertura riservata al predecessore Carlo Azeglio Ciampi evidenza «il segno mediatico della sostanziale modificazione del ruolo istituzionale impressa dal Presidente con la sua gestione» (ivi, p. 266).

Sembra, dunque, che il secondo mandato di Napolitano si apra con un inquilino del Quirinale che ha ormai assunto l'immagine di un vero e proprio riferimento politico, in un sistema che non pare in grado di uscire dall'impasse. Come evidenzia l'attenzione dedicata alla rielezione dell'aprile 2013. Cobiانchi ha osservato a tal proposito che i ventisette minuti e mezzo di tempo di parola e di notizia del 20 aprile sui tre tg del *prime time* hanno rappresentato, per un soggetto individuale, «un unicum nei vent'anni della Prima Repubblica» (ivi, p. 263).

Gino Scaccia (*Il «setteennato» fra intermediazione e politica attiva*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2013) ha individuato una tendenza ormai in atto di un rapporto diretto dell'inquilino del Quirinale con gli elettori, «avvalendosi degli strumenti di comunicazione politica più raffinati» e «in nome della funzione di rappresentanza dell'unità nazionale», nonché la sua attitudine a porsi «come privilegiato, se non esclusivo esecutore della “viva voce della società civile”» (ivi, p. 105). A tal proposito, ha parlato di una vera e propria «*leadership* carismatica» esercitata dalla persona del Presidente, che si nutre anche della sua identificazione con la Carta costituzionale e i suoi valori. Di questa forma di «*leadership* carismatica» la Presidenza Napolitano avrebbe rappresentato un caso «esemplare».

2. LA COMUNITÀ NAZIONALE E LA SOCIETÀ CIVILE

«Non notaio, non arbitro, non soltanto guardiano passivo della Costituzione – ha scritto Gianfranco Pasquino a proposito dell'ex Presidente – ma “rappresentante della nazione” per quello che essa è, nei suoi interessi vitali più duraturi e più profondi, e per quello che può e che deve essere» (*L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2013, p. 111).

In continuità con il Presidente Ciampi, Napolitano pone una grande attenzione alle tematiche patriottiche come strumento per consolidare una memoria storica comune (S. Grimaldi, *L'Italia nella narrazione del Presidente Napolitano*, in «Comunicazione politica», n. 1, 2011, p. 86). In lui è particolare l'attenzione dedicata alla co-

munità nazionale e alla sua unità, così come alla società civile, alle sue difficoltà e sofferenze, ma anche alle sue potenzialità, alla base della possibile riscossa. Questi temi nella fase finale del settennato e durante il secondo mandato, quando le crisi economica e politica stentano a trovare soluzioni e vie d'uscita, sono sviluppati con particolare intensità, come possiamo osservare nei due discorsi di fine anno del 2013 e del 2014:

L'anno che sta per iniziare può e deve essere diverso e migliore, per il paese e specialmente per quanti hanno sofferto duramente le conseguenze della crisi (2013).

Il coraggio degli italiani è in questo momento l'ingrediente decisivo per far scattare nel 2014 quella ripresa di cui l'Italia ha così acuto bisogno. Coraggio di rialzarsi, di risalire la china. Coraggio di praticare la solidarietà: come

I l Presidente parla direttamente agli italiani

già si pratica in tante occasioni, attraverso una fitta rete di associazioni e iniziative benefiche, o attraverso gesti, azioni eloquenti ed efficaci – dinanzi alle emergenze – da parte di operatori pubblici, di volontari, di comuni cittadini, basti citare l'esempio di Lampedusa. Coraggio infine di intraprendere e innovare: quello che mostrano creando imprese più donne, più giovani, più immigrati che nel passato (2013).

Occorre ritrovare le fonti della coesione, della forza, della volontà collettiva che ci hanno permesso di superare le prove più dure in vista della formazione del nostro Stato nazionale unitario e poi del superamento delle sue crisi più acute e drammatiche (2014).

Il Presidente parla direttamente agli italiani, riconosce le loro difficoltà, ma li esorta a ritrovare il coraggio di reagire attingendo alle loro forze, alle forze di una comunità nazionale ricca di risorse. Si potrebbe parlare di un 'ottimismo della volontà' che appare però molto diverso da un ottimismo che cela i drammi e le difficoltà della realtà, come spesso accade nei discorsi dei governanti. I drammi degli italiani non sono nascosti, anzi, richiamati con crudezza, come nel discorso di insediamento del 22 aprile 2013 alla Camera dei Deputati:

Non possiamo restare indifferenti dinanzi a costruttori di impresa e lavoratori che giungono a gesti disperati, a giovani che si perdono, a donne che vivono come inaccettabile la loro emarginazione o subalternità.

E anche al termine del 2014, a poche settimane dalle sue dimissioni, quando appare convinto (come vedremo) che si sia intrapresa una buona strada per il rinnovamento, non nasconde il permanere delle difficoltà:

C'è malessere diffuso tra milioni di famiglie impoverite, tra giovani che si vedono senza prospettive, tra lavoratori che sentono vacillare ogni sicurezza; c'è molta sofferenza autentica, e c'è dunque tensione, volontà di reagire, impulso di protesta più che di rassegnazione [...] (16 dicembre 2014).

Napolitano parla direttamente ai cittadini e sottolinea la sua prossimità, il suo essere, anche nei fatti, il loro interlocutore, e dunque un riferimento che gode della loro fiducia:

[...] la fiducia e l'affetto che ho visto in questi anni crescere verso di me e verso l'istituzione che rappresentavo tra grandi masse di cittadini, di italiani – uomini e donne di ogni età e di ogni regione – a cominciare da quanti ho incontrato nelle strade, nelle piazze, nei più diversi ambiti sociali e culturali, per rivivere insieme il farsi della nostra unità nazionale (22 aprile 2013).

Questa prossimità è comunicata anche attraverso uno strumento retorico che si è affermato nella comunicazione dei *leader* politici degli ultimi due-tre decenni, ovvero lo *storytelling* (C. Salmon, *Storytelling*, Paris, La Decouverte, 2007), il racconto di storie che hanno lo scopo di rappresentare situazioni esemplari per comunicare in modo immediato, comprensibile e emotivamente coinvolgente valori e visioni. Nel caso di Napolitano si tratta soprattutto di storie di persone comuni, per rappresentare sofferenze, speranze e anche riscatto, coraggio ed eccellenza, storie brevi, ma particolareggiate, adatte ad un discorso di 'prossimità'. Queste storie le incontriamo anche durante il suo settennato, ma è interessante osservare come esse costituiscano il cuore del discorso di fine anno 2013 e scaturiscano proprio dal contatto diretto con gli italiani, che gli scrivono e dunque – anche questo è il messaggio – hanno fiducia in lui:

Vincenzo, che mi scrive da un piccolo centro industriale delle Marche, ha ormai 61 anni e sa bene quanto sia difficile per lui recuperare una posizione lavorativa. «Sono stato» – mi dice – «imprenditore fino al 2001 (un calzaturificio con 15 dipendenti) ed in seguito alla sua chiusura sono stato impiegato presso altri calzaturifici. Attualmente sono disoccupato... Di sacrifici ne ho fatti molti, e sono disposto a farne ancora. Questo non spaventa né me né i nostri figli».

Daniela, dalla provincia di Como, mi racconta il caso del suo fidanzato che a 44 anni – iscritti «allo sportello lavoro del paese» – attende invano di essere chiamato, e resta, per riprendere le sue drammatiche parole, «giovane per la pensione, già vecchio per lavorare».

E non mancano i racconti dell'«eccellenza», ad esempio nel discorso di fine anno del 2014:

Non lasciamo occupare lo spazio dell'attenzione pubblica solo a italiani indegni. Rendiamo omaggio a italiani esemplari. Come la brillante scienziata Fabiola Gianotti, eletta all'unanimità direttore generale del Centro Europeo per la Ricerca Nucleare a Ginevra. O come l'astronauta Samantha Cristoforetti che ci parla semplicemente, con modestia e professionalità, della ricerca scientifica in corso nello spazio. Siamo orgogliosi di questi italiani campioni di cultura e di solidarietà.

Napolitano, il cui stile retorico, sulla base del suo discorso di insediamento del 2006, era stato assimilato alla tradizione della Prima Repubblica (S. Grimaldi, cit., p. 80), fa dunque propri gli strumenti della comunicazione contemporanea, strumenti che hanno come obiettivo quello di avvicinare chi ascolta, di creare empatia, identificazione e quindi consenso.

3. L'EUROPA

La comunità nazionale di Napolitano è una comunità non solo unita (centrale nei suoi discorsi è il richiamo all'unità nazionale), ma pienamente inserita nell'Europa; come scrive Grimaldi (ivi, p. 90): «Per Napolitano quindi da un lato è impensabile l'idea di un paese diviso, dall'altro quella di un'Italia fuori dall'Europa, nonostante i periodici impasse». Un'Europa che richiede di essere rinnovata, ma che ha garantito pace e benessere. Così, ad esempio, afferma nel discorso di fine anno del 2013:

L'*Italia di Napolitano è pienamente inserita nell'Europa*

Queste supreme istanze di pace e di solidarietà mi spingono anche a un appello perché non si dimentichi quello che l'Europa, l'integrazione europea, ci ha dato da decenni: innanzitutto proprio la pace e la solidarietà. Anche in funzione di tale impegno molte cose debbono oggi certamente cambiare

nell'Unione europea. In tal senso si dovrà operare l'Italia, specie nel semestre di sua Presidenza dell'Unione, senza che nessuno degli Stati membri si tiri però indietro e si rinchioda in un guscio destinato peraltro ad essere travolto in un mondo radicalmente cambiato e divenuto davvero globale.

La questione europea ha molto a che fare anche con la *leadership* di Napolitano. Già dal 2006, con il suo discorso iniziale, egli si era posto come «garante dello Stato italiano in quanto parte dell'Europa, tutore del trasferimento di poteri da Roma a Bruxelles deciso dai trattati, guardiano di questa nuova, e diversa, forma di sovranità, che dallo Stato nazione passava a un'entità non ancora ben definita» (M. Gervasoni, *Le armate del Presidente*, Venezia, Marsilio, 2015, p. 156). Questo ruolo di garante emerge in tutta la sua evidenza in occasione della gestione della crisi dell'ultimo governo Berlusconi e della scelta di dar vita ad un governo del Presidente con la nomina di Mario Monti (2011), quando Napolitano da un lato si fa portatore, in Italia, delle preoccupazioni espresse dalla Commissione europea, dall'altro garante presso l'Unione europea, così come presso gli altri governi europei e il governo statunitense. Come ha notato Gervasoni (ivi, p. 162), «Nessuno dei suoi predecessori aveva esercitato la funzione di tutore dell'appartenenza europea, che Ciampi aveva solo teorizzato senza avere occasione di metterla in pratica». Questo ruolo appare rivendicato dallo stesso Napolitano quando si rivolge alla Camera dei Deputati (e al Paese) in occasione della sua seconda elezione, il 22 aprile 2013:

La seconda osservazione riguarda il valore delle proposte ampiamente sviluppate nel documento da me già citato, per «affrontare la recessione e cogliere le opportunità» che ci si presentano, per «influire sulle prossime opzioni dell'Unione europea», «per creare e sostenere il lavoro», «per potenziare l'istruzione e il capitale umano, per favorire la ricerca, l'innovazione e la crescita delle imprese».

Nel sottolineare questi ultimi punti, osservo che *su di essi mi sono fortemente impegnato in ogni sede istituzionale e occasione di confronto, e continuerò a farlo.*

Così come in prossimità delle sue dimissioni, in un discorso alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile:

E tutto [le riforme] richiede continuità istituzionale. *A rappresentarla e garantirla mi ero personalmente impegnato ancora una volta, per tutto lo speciale periodo del semestre italiano di Presidenza europea (16 dicembre 2014).*

4. LA COSTITUZIONE E LE RIFORME

Anche il tema della Costituzione, come è naturale che sia, è ricorrente nel discorso di Napolitano, con diverse declinazioni. Coerentemente con il ruolo che ha inteso incarnare, di

*M*a la Costituzione necessita anche di essere riformata

riferimento politico e morale della comunità nazionale, della sua unità, ma anche del suo rinnovamento e della sua riscossa, la Carta costituzionale ha assunto la funzione di base comune non solo di regole, ma anche di valori, in cui riconoscersi per fondare e cementare la comunità nazionale. In più momenti della sua Presidenza Napolitano parla espressamente di «patriottismo costituzionale».

Ma la Costituzione necessita anche di essere riformata e tale questione, che caratterizza il settennato e i due anni successivi, è via via presentata con crescente nettezza e urgenza, a fronte dell'evidente incapacità della classe politica di farvi fronte. Al termine del primo settennato, nel discorso di fine anno (2012), Napolitano rammenta che:

In special modo su tematiche cruciali ancora eluse in questa legislatura – riforme dell'ordinamento costituzionale, riforma della giustizia – non si può dimenticare che saranno necessari nel nuovo Parlamento sforzi convergenti, contributi responsabili alla ricerca di intese, come in tutti i paesi democratici quando si tratti di ridefinire regole e assetti istituzionali.

Il richiamo diviene ancora più pressante, con un linguaggio più diretto e franco, quando prende la parola dopo la sua seconda elezione:

Negli ultimi anni, a esigenze fondate e domande pressanti di riforma delle istituzioni e di rinnovamento della politica e dei partiti – che si sono intrecciate con un'acuta crisi finanziaria, con una pesante recessione, con un crescente malessere sociale – non si sono date soluzioni soddisfacenti: hanno finito per prevalere contrapposizioni, lentezze, esitazioni circa le scelte da compiere, calcoli di convenienza, tatticismi e strumentalismi [...]. Non meno imperdonabile resta il nulla di fatto in materia di sia pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione, faticosamente concordate e poi affossate, e peraltro mai giunte a infrangere il tabù del bicameralismo paritario.

Al tempo stesso, dagli interventi emerge chiaramente come l'orizzonte entro il quale l'ex Presidente immagina i cambiamenti isti-

tuzionali e costituzionali sia quello della democrazia parlamentare; come ha osservato Paolo Franchi: «la forma di governo parlamentare, così come la definisce la Costituzione, è per lui intangibile. La suggestione presidenzialista, o semipresidenzialista, [...] non lo convince affatto, né in via generale né, tanto meno, come soluzione ai mali politici italiani» (*Giorgio Napolitano. La traversata da Botteghe oscure al Quirinale*, Milano, Rizzoli, 2012). Anche se si tratta di una democrazia parlamentare adeguata alle logiche della democrazia dell'alternanza, che nei suoi interventi mostra di aver accettato (come esplicita nel suo primo discorso da Presidente, nel 2006) e di voler tutelare, concependo le fasi di grande coalizione o comunque di governi del Presidente come transitorie.

Al termine della sua lunga Presidenza, la questione delle riforme costituzionali continua a presentarsi, ma con toni più ottimistici: nell'azione del governo Renzi (sul tema ritorneremo) il Presidente vede un avvio promettente:

Un anno fa, nel messaggio del 31 dicembre, avevo detto: «Spero di poter vedere nel 2014 almeno iniziata un' incisiva riforma delle istituzioni repubblicane». Ebbene, è innegabile che quell'auspicio si sia realizzato. E il percorso va, senza battute d'arresto, portato a piena conclusione (31 dicembre 2014).

Al tempo stesso vede un avvio promettente per altre riforme, in particolare in campo economico, delle quali negli anni ha richiamato la necessità:

Il tema delle riforme necessarie per determinare condizioni idonee allo sviluppo degli investimenti, alla creazione di nuovo lavoro, alla maggior produttività e competitività delle nostre economie, è stato, in un passato anche recente, prospettato con qualche nebulosità in ripetute discussioni nelle istituzioni europee, ma ha oramai assunto dei contorni precisi, un'ampia articolazione concreta. E in questo senso bisogna considerare il programma di riforme messo a fuoco dal Presidente Renzi e dal suo governo (16 dicembre 2014).

5. LA POLITICA E L'ANTI-POLITICA

Vissuto 'di e per' la politica sin dalla giovinezza, Napolitano pone la politica come attività 'nobile' al centro della sua narrazione. «Mai

come in quegli anni – scrive nella sua autobiografia, ricordando il periodo in cui era capogruppo alla Camera del Partito comunista – nel vivo del confronto quotidiano in Parlamento, riconobbi la semplice e fondamentale verità che la politica è “ricerca di soluzioni”, non solo agitazione di idee generali e di programmi globali» (*Dal Pci al socialismo europeo. Un'autobiografia politica*, Roma-Bari, Laterza, 2008). E l'idea di una politica ‘alta’ ricorre nei suoi messaggi:

Un recupero di ragionata fiducia in noi stessi, una lucida percezione del valore dell'unità nazionale, sono le condizioni essenziali per far rinascere la politica nella sua accezione più alta, per rendere vincente quell'impegno molteplice e di lunga lena che i cambiamenti necessari all'Italia chiaramente richiedono (31 dicembre 2014).

Tuttavia, Napolitano, in particolare negli ultimi anni della sua Presidenza, appare molto critico della ‘cattiva’ politica, della politica incapace di intervenire per riformare laddove è necessario e chiusa nei suoi egoismi partigiani, che denuncia con un linguaggio diretto ed esplicito. Questa critica si presenta in tutta la sua evidenza e durezza quando si rivolge al Parlamento il giorno del suo secondo giuramento:

È a questa prova [la rielezione] che non mi sono sottratto. Ma sapendo che quanto è accaduto qui nei giorni scorsi ha rappresentato il punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità. [...] Hanno finito per prevalere contrapposizioni, lentezze, esitazioni circa le scelte da compiere, calcoli di convenienza, tatticismi e strumentalismi. [...] Imperdonabile resta la mancata riforma della legge elettorale del 2005. [...] Non meno imperdonabile resta il nulla di fatto in materia di sia pur limitate e mirate riforme della seconda parte della Costituzione. [...] Molto si potrebbe aggiungere, ma mi fermo qui, perché su quei temi specifici ho speso tutti i possibili sforzi di persuasione, vanificati dalla sordità di forze politiche che pure mi hanno ora chiamato ad assumere un ulteriore carico di responsabilità per far uscire le istituzioni da uno stallo fatale. Ma ho il dovere di essere franco: se mi troverò di nuovo dinanzi a sordità come quelle contro cui ho cozzato nel passato, non esiterò a trarne le conseguenze dinanzi al paese.

Quella ‘cattiva’ politica, nel discorso di Napolitano, è anche la politica che porta non a una fisiologica contrapposizione tra maggioranza e opposizione, come dovrebbe essere in un sistema bipolare funzionante, ma ad uno scontro del «tutti contro tutti»:

[...] il diffondersi di tendenze distruttive nel confronto politico e nel dibattito pubblico – tendenze all'exasperazione, anche con espressioni violente, di ogni polemica e divergenza, fino a innescare un "tutti contro tutti" che lacera il tessuto istituzionale e la coesione sociale (31 dicembre 2013).

Alla cattiva politica Napolitano nel discorso del 22 aprile 2013 connette anche lo sviluppo dell'anti-politica, che parimenti stigmatizza, pur rispondendo agli applausi dei parlamentari con un certo fastidio, non ritenendo che il 'male' dell'anti-politica possa costituire un alibi per la loro inettitudine:

Attenzione: il vostro applauso, quest'ultimo richiamo che ho sentito di dover esprimere non induca ad alcuna auto indulgenza, non dico solo i corresponsabili e il diffondersi della corruzione nelle diverse sfere della politica e dell'amministrazione, ma nemmeno i responsabili di tanti nulla di fatto nel campo delle riforme.

Una politica corrotta e incapace, però, non giustifica, comunque, per Napolitano, un'indiscriminata denigrazione del mondo della politica,

[...] l'insoddisfazione e la protesta verso la politica, i partiti, il Parlamento, sono state con facilità (ma anche con molta leggerezza) alimentate e ingigantite da campagne di opinione demolitorie, da rappresentazioni unilaterali e indiscriminate in senso distruttivo del mondo dei politici, delle organizzazioni e delle istituzioni in cui essi si muovono.

E dunque non giustifica l'indulgenza verso un'anti-politica che giunge a definire (creando anche qualche polemica nei giorni successivi) come «eversiva»:

[...] un rispettoso e saldo ancoraggio al normale svolgersi della vita delle nostre istituzioni [...] e un serio, non dispersivo e allarmistico, confronto sui temi di fondo e sulle prospettive reali che si presentano sul piano interno e internazionale, possono avere un valore decisivo per rafforzare la fiducia nell'Italia e per ridare alla politica il ruolo e il prestigio che è venuta perdendo. È così che si può contrastare la tendenza a scivolare da una critica, anche la più rigorosa, della politica verso una distruttiva anti-politica, che si risolve in patologia destabilizzante ed eversiva (16 dicembre 2014).

D'altro canto, come ricorda Grimaldi, nella fase di Tangentopoli, nella sua funzione di Presidente della Camera, già si era scagliato

contro la tesi di un Parlamento delegittimato a causa dell'alto numero di parlamentari inquisiti (S. Grimaldi, cit., p. 76).

L'ex Presidente ha dunque sempre rifuggito un discorso anti-politico, inteso come quella retorica che, attraverso la costruzione

Quello della neutralità del Presidente italiano è un mito che non ha fondamento nella realtà

di un 'noi' e un 'loro', cerca di creare un'identificazione con gli elettori o parte di essi («maggioranza silenziosa») contro un *establishment* connotato negativamente e da sconfiggere (D. Campus, *L'anti-politica al governo*, Bologna, Il Mulino, 2006).

Pur cercando, come abbiamo visto, un rapporto diretto con i cittadini, egli ha – piuttosto – richiamato, da un lato, i cittadini stessi a uno sforzo per migliorare la situazione e, dall'altro, i politici a comportamenti più efficaci, virtuosi e orientati al bene pubblico. Non un discorso anti-politico, quindi, ma un discorso 'pedagogico'.

6. I GOVERNI DEL PRESIDENTE

Politologi, storici e costituzionalisti sono concordi nel ritenere quello della neutralità del Presidente italiano un mito che non ha fondamento nella realtà empirica. Da Einaudi in poi, in misura diversa, a seconda delle personalità e delle contingenze, i Presidenti della Repubblica hanno svolto un ruolo politico. Anche nella lunga fase che termina con le elezioni del 1992, in cui i partiti erano forti e permeavano il sistema istituzionale, nessuno dei Presidenti – come ha scritto Gianfranco Pasquino – ha «rinunciato a tentare di forzare la situazione esistente» (G. Pasquino, cit., p. 112). D'altro canto, la stessa Costituzione è ambigua a proposito della definizione dei poteri presidenziali e, all'interno della più generale indeterminatezza della nostra Carta in merito alla forma di governo (C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica fra mito del garante e forma di governo parlamentare a tendenza presidenziale*, in «Quaderni costituzionali», n. 1, 2013, pp. 48-49), è emersa una figura altrettanto indeterminata, ma potenzialmente 'potente', come non sono altri Capi di Stato nelle democrazie parlamentari. Citando le parole del Presidente della sottocommissione Meuccio Ruini, Gervasoni ha parlato di «poteri tanto più rilevanti quanto più essi "non si prestano a una definizione giuridica": nel

suo essere “il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica”, il Capo dello Stato avrebbe potuto decidere molto oppure nulla, a seconda delle circostanze e dei rapporti di forza» (M. Gervasoni, cit., p. 31). A questo proposito, Carlo Fusaro ha richiamato un’interpretazione dualista della nostra forma di governo intesa come «il concorso attivo della figura presidenziale a funzioni di governo [...]: assai più in linea con le concezioni del parlamentarismo a cavallo fra i due scorsi secoli (fondato sulle due colonne – allora – della Corona e del Parlamento [...]) che non col parlamentarismo monista quale evolutosi nel Regno Unito dalla seconda metà dell’Ottocento [...], e affermatosi poi in altri paesi sul continente europeo» (C. Fusaro, cit., p. 52).

La Presidenza Napolitano, così come interpretata da diversi studiosi (si vedano in proposito lo stesso Fusaro e i citati Ceccanti, Gervasoni e Pasquino, ma anche Francesco Clementi, *Una monarchia repubblicana? Un bilancio della Presidenza Napolitano*, in «Rivista di politica», n. 4, 2014) confermerebbe una tale interpretazione. In particolare, questo dualismo sembra emergere in modo evidente dalle vicende che hanno accompagnato la nascita dei due governi del Presidente Monti (2011) e Letta (2013). Il governo Renzi non può essere definito un governo del Presidente, essendosi trovato Napolitano di fronte alla circostanza del venir meno della fiducia del maggior partito che esprimeva il capo del governo verso il medesimo e alla sua volontà di praticare un avvicendamento a Palazzo Chigi a favore del proprio segretario. Tuttavia, il ruolo del Presidente è stato significativo anche rispetto al nuovo esecutivo, sia in merito alle dimissioni di Letta e al nuovo incarico a Renzi, sia con riferimento alla composizione del governo e successivamente attraverso «il suo ruolo di consiglio e anche di appoggio negli snodi politici fondamentali», mantenendo, inoltre, la funzione di fatto di tutore dell’appartenenza dell’Italia all’Europa (M. Gervasoni, cit., p. 167).

Questa funzione di «codecisore» emerge dal modo in cui Giorgio Napolitano ha raccontato la sua Presidenza? Sì, emerge. In questo modo, ad esempio, Napolitano ‘spiega’ la nascita del governo Monti nel discorso di fine anno del 2011 e la sua scelta di non sciogliere le Camere:

Abbiamo solo da procedere nel cammino intrapreso, anche per far meglio sentire, in seno alle istituzioni europee – in condizioni di parità – il nostro

contribuito a nuove, meditate decisioni ed evoluzioni dell'Unione. In questo senso sta svolgendo il suo mandato il governo Monti, la cui nascita ha costituito il punto d'arrivo di una travagliata crisi politica di cui il Presidente del Consiglio, on. Berlusconi, poco più di un mese fa, ha preso responsabilmente atto. Si è allora largamente convenuto che il far seguire precipitosamente, all'apertura della crisi di governo, uno scioglimento anticipato delle Camere e il conseguente scontro elettorale, avrebbe rappresentato un azzardo pesante dal punto di vista dell'interesse generale del paese.

Il ruolo positivo svolto da quel governo è poi rivendicato nel discorso di insediamento dell'aprile 2013:

Il Parlamento ha di recente deliberato addirittura all'unanimità il suo contributo su provvedimenti urgenti che al governo Monti ancora in carica toccava adottare, e che esso ha adottato, nel solco di uno sforzo di politica economico-finanziaria ed europea che meriterà certamente un giudizio più equanime, quanto più si allontanerà il clima dello scontro elettorale e si trarrà il bilancio del ruolo acquisito nel corso del 2012 in seno all'Unione europea.

La difesa delle sue scelte è presente anche negli interventi delle ultime settimane del suo secondo mandato. Nel discorso di fine anno rivendica la correttezza della scelta di aver tenuto in piedi la legislatura:

L'aver tenuto in piedi la legislatura apertasi con le elezioni di quasi due anni fa, è stato di per sé un risultato importante: si sono superati momenti di acuta tensione, imprevisi, alti e bassi nelle vicende di maggioranza e di governo; si è in sostanza evitato di confermare quell'immagine di un'Italia instabile che tanto ci penalizza, e si è messo in moto, nonostante la rottura del febbraio scorso, l'annunciato, indispensabile processo di cambiamento.

Pur non essendo un governo del Presidente, anche il governo Renzi riceve molta attenzione, e un'attenzione positiva, negli interventi di fine mandato e in particolare in quello del 16 dicembre (dal quale sono tratte le citazioni di seguito riportate), dal quale trapela la convinzione che la lunga fase in cui la Presidenza ha svolto un ruolo di tutela alla fine abbia dato i suoi frutti.

Il forte consenso espressosi nelle elezioni del 25 maggio per il partito che guida il governo italiano ha oggettivamente garantito accresciuto ascolto e autorità all'Italia nel concerto europeo, come si è visto nel peso esercitato dal

Presidente del Consiglio Matteo Renzi nel concorrere a soluzioni unitarie e significative nella definizione dei nuovi vertici dell'Unione, e innanzitutto nella composizione e nella guida della nuova Commissione.

E in questo senso bisogna considerare il programma di riforme messo a fuoco da Presidente Renzi e dal suo governo. Riforme su cui ogni forza politica potesse misurarsi, senza pregiudiziali e in termini di confronto tra visioni e approcci seriamente sostenibili. Si tratta di un programma vasto, da scaglionare nel tempo complessivo che lo stesso governo ha voluto assegnarsi: ma che ha dato il senso di quale cambiamento fosse divenuto indispensabile, e non più eludibile o rinviabile.

Governo, Parlamento, forze politiche: vengo a questo incrocio essenziale. Di qui si realizza o si insidia quel «passare ai fatti», quel procedere con coerenza sulla via delle riforme, che ho indicato come imperativo del momento. Non si dica che c'è precipitazione, che si procede troppo in fretta: si è tornati, indugiandoci per mesi di discussioni, audizioni, tentativi d'intesa, su questioni di riforma in qualche caso individuate da decenni. Si sono poste le basi per un'ampia riforma del mercato del lavoro, aperta a molteplici esigenze di necessario rinnovamento [...]. Considero importante – e così lo considerano osservatori e partner europei – questo risultato.

Ma non posso ritenere convincente l'argomento, che pure circola, di una non importanza, invece (né di possibile ricaduta benefica), dal punto di vista della crisi economica e sociale, delle riforme istituzionali. Sembra quasi, a taluni, che il superamento del bicameralismo paritario sia un tic da irrefrenabili «rottamatori» o da vecchi cultori di controversie costituzionali.

In questo momento, non posso non richiamare quanti vogliano mantenere e far registrare dissensi su questa riforma a non farlo con spregiudicate tattiche emendative che portino a colpire la coerenza sistematica della riforma [...]. Rispettare, pur nel dissenso, la coerenza delle riforme in gestazione[...] è un dovere di onestà politica e di serietà istituzionale.

Perciò, preoccupazione costante per la continuità istituzionale e politica, ferma restando la piena legittimità dell'opposizione di legislatura che varie forze tendono a perseguire. Un'opposizione che non escluda le disponibilità già positivamente espresse per serie intese sulle riforme. Un'opposizione che tenga conto, con senso di responsabilità nazionale, delle sfide e dei rischi cui è esposta l'Italia [...].

In questi brani si coglie una sintonia con alcuni elementi della narrazione del capo del governo Matteo Renzi (S. Ventura, *Renzi & Co. Il racconto dell'era nuova*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2015),

come la legittimazione derivante dal risultato delle elezioni europee (nonostante non siano elezioni legislative), la vastità del progetto riformatore e il cambiamento che implica, la necessità di procedere velocemente e di passare ai «fatti» dopo tante parole (in un passaggio di quel discorso afferma: «Non possiamo essere ancora – è vizio antico – il Paese attraversato da discussioni che chiamerei ipotetiche»); non manca nemmeno il richiamo al termine «rottamazione». Si nota anche la volontà di indicare alle opposizioni come svolgere il loro ruolo, partendo dal presupposto che quel progetto sia evidentemente valido (altro elemento della narrazione renziana), un atteggiamento che va forse oltre quel richiamo che come abbiamo visto nel paragrafo precedente Napolitano ha costantemente rivolto alle forze politiche di non perdersi in un conflitto tanto sopra le righe quanto sterile.

7. CONCLUSIONI

In conclusione, dunque, il Presidente Napolitano, in particolare negli ultimi anni della sua esperienza e massimamente durante il secondo mandato, attraverso i suoi interventi ha tratteggiato la fisionomia di una *leadership* politica in un sistema duale (riprendendo le osservazioni di Fusaro) che ha aperto sino alla sua massima estensione possibile la fisarmonica dei poteri presidenziali (secondo l'espressione coniata da Giuliano Amato); di un leader politico che attraverso un linguaggio alto, ma semplice, ha cercato un rapporto diretto (e quindi legittimante della sua azione) con i cittadini, anche utilizzando strumenti retorici come lo *storytelling*, ampiamente in uso nella comunicazione contemporanea, e ha voluto esercitare una funzione pedagogica, nei confronti degli italiani, così come del ceto politico. Un leader-Presidente che ha narrato il proprio deciso intervento nella sfera governativa come frutto di un tempo «eccezionale», un tempo non solo di crisi economica, ma di grave inconcludenza della politica e ha spiegato la deviazione dalla logica bipolare, con la formazione di esecutivi legittimati soprattutto dal polo presidenziale e sostenuti da maggioranze che attraversano la linea destra-sinistra, con l'idea di una necessaria «sospensione» di quella logica, al fine di realizzare i cambiamenti necessari per rilanciare il paese; cambiamenti che non ha mai cessato di auspicare (in una forma non

neutrale, ma legata alla sua visione, specie in campo costituzionale) e che ha difeso quando sono stati promossi dai governi (compreso il governo Renzi) che hanno goduto della sua tutela.

Se davvero, dopo la sua Presidenza, si tornerà alla «normalità costituzionale», come auspicato dallo stesso Napolitano nel suo ultimo messaggio di fine anno, ancora non lo sappiamo, anche se non è chiaro in cosa consista quella «normalità», anche se forse essa non appartiene alla nostra esperienza politica, ma a quella delle altre grandi democrazie europee. Così come non sappiamo se le forzature di quest'ultima Presidenza, e le sue connesse narrazioni, porteranno a rivedere l'ambigua forma di governo italiano per condurla verso un riconoscimento esplicito di un ruolo governante ad un Presidente eletto dal popolo. Ma questa è un'altra storia, ancora tutta da scrivere.

*Valentina
Reda*

La «continuità nel cambiamento» nelle parole di Giorgio Napolitano

Con l'appello alla «continuità nel cambiamento» nell'azione politica si chiude l'ultimo messaggio, che il Presidente Napolitano rivolge a istituzioni, forze politiche e società civile, il 16 dicembre 2014. Si tratta di uno dei segni più forti che l'uscente Presidente della Repubblica ha voluto imprimere al suo modo di raccontare l'improcrastinabile necessità di rinnovamento che avverte per l'Italia.

La ricerca dell'equilibrio tra capacità di valorizzare la continuità e volontà di incoraggiare l'innovazione definisce prima di tutto il modo in cui Giorgio Napolitano ha interpretato il suo ufficio. Vale a dire, come un istituto che non ha bisogno di essere riformato in modo da alterarne la forma, ma che può essere declinato secondo le necessità sollecitate dal contesto politico, all'interno dei limiti definiti dalla Costituzione. Allo stesso tempo, la continuità nel cambiamento indica una più ampia idea di come si debbano comportare le istituzioni di fronte alle sfide che la politica internazionale, la crisi economica e i mutamenti sociali hanno posto nel corso dei nove anni del suo mandato. La discontinuità, in questo senso, diventa uno strumento adattivo, che consente il rinnovamento delle istituzioni e del loro funzionamento, a partire dalla stessa Presidenza della Repubblica.

L'INTERVENTISMO' PRESIDENZIALE

Nel corso di un'intervista concessa a Eugenio Scalfari del luglio 2012, Napolitano osserva come l'esperienza al Quirinale gli avesse

consentito di comprendere l'ampiezza dei limiti dei poteri presidenziali previsti dalla Costituzione italiana, tanto da configurare il caso del «Capo di Stato europeo dotato di maggiori prerogative». Confrontando questo colloquio con precedenti interventi, Tobia Zevi (T. Zevi, *I discorsi di Giorgio*, Donzelli, 2013) riconosce, nelle parole del Presidente, anche una accresciuta consapevolezza dell'importanza della capacità di interpretare e consolidare lo spirito di consonanza con la nazione per far sì che gli ampi poteri previsti siano concretamente esercitabili. In un certo senso, è come se la capacità di esercitare con successo il suo ruolo «di garanzia dei valori e degli equilibri costituzionali, di moderazione e persuasione morale», cui Napolitano circoscriveva il fulcro dei poteri presidenziali nel suo discorso di insediamento il 15 maggio 2006, ponesse il Presidente nella possibilità concreta di rappresentare direttamente l'esigenza nazionale e, di conseguenza, agire in modo più significativo e incisivo. D'altra parte, l'appellativo di «Re Giorgio», attribuitogli dal *New York Times* in occasione dell'avvicendamento dei governi Berlusconi e Monti, chiarisce quanto la Presidenza di Napolitano sia apparsa come la più determinata ad allargare la fisarmonica dei poteri presidenziali (G. Pasquino, *La Fisarmonica del Presidente*, «La Rivista dei Libri», 3, 1992, pp. 8-10), fino a sfiorare – secondo alcuni – il limite del dettato costituzionale. Su questo fronte, la letteratura costituzionale e politologica, pur restando divergente per quanto riguarda l'interpretazione della reale estensibilità dei poteri presidenziali, e quindi sulla correttezza o meno dell'interpretazione di Napolitano del proprio ruolo, converge nel rilevare che il funzionamento dell'istituzione presidenziale è condizionato da pratiche che i singoli Presidenti introducono e contribuiscono ad avvalorare (M. Gorlani, *Il Capo dello Stato dentro la crisi del sistema politico e costituzionale italiano*, Maggio, Forum dei Quaderni Costituzionali, 11.01.2011; S. Grimaldi, *I Presidenti nelle forme di governo*, Carocci, 2012).

La lettura che Napolitano dà del suo ruolo segnala anche il passaggio a uno stile presidenziale in cui il ruolo di arbitro è esercitato su un terreno al limite con quello di giocatore, che assume il diritto di agire in rappresentanza dell'interesse nazionale. Cambiare nella continuità per innovare e far ripartire il paese e le sue istituzioni su

I *l ruolo di arbitro è esercitato su un terreno al limite con quello di giocatore*

un nuovo cammino. È dunque questo il binario principale della narrazione presidenziale, attraverso la quale avviene l'argomentazione della maggiore incisività dell'azione del Presidente.

Attraverso i discorsi che Napolitano rivolge alle istituzioni alla fine di ognuno dei nove anni di Presidenza, dunque, è possibile leggere questa crescente assunzione di responsabilità da parte del Presidente nell'indicare un cammino possibile verso una nuova fase di rinascita – o, come dice Napolitano nel suo ultimo discorso, in cui siano ritrovate «le fonti della coesione, della forza, della volontà collettiva che ci hanno permesso di superare le prove più dure in vista della formazione del nostro Stato nazionale».

Un cammino che si compone del superamento di tre tensioni disgreganti: quella tra le forze politiche, che mette il paese in stallo impedendo un corretto funzionamento delle istituzioni e crea l'impasse sul nodo cruciale delle riforme; quella verso l'unità nazionale e europea, che mette a rischio la capacità di ripresa del paese; e, infine, quella tra la politica e i cittadini, causa della crescente sfiducia che rischia di minare alla base lo stesso funzionamento della democrazia.

LE ISTITUZIONI PRIMA DI TUTTO

In un'intervista del 15 gennaio 2015, Antonio Bassolino, storico compagno e rivale di partito, ricorda come la centralità attribuita da Napolitano alle istituzioni sia un segno preciso della sua cultura politica, che si è impresso anche nella sua Presidenza. Questa priorità si esprime nella preoccupazione che Napolitano ripetutamente manifesta nei confronti della consolidata abitudine al «conflitto sterile» tra le forze politiche, che impedisce la stabilità istituzionale e, di conseguenza, le riforme. Il ritardo nel consolidamento della «democrazia dell'alternanza» in Italia e dell'apertura di un'epoca segnata dalla «governabilità», infatti, riflette il ritardo nell'instaurazione di un clima di maggiore disponibilità al «dialogo» e al «compromesso», che è la prima condizione perché le forze politiche collaborino a un corretto funzionamento delle istituzioni e si confrontino sugli obiettivi da mettere in campo per un processo di riforma che ne migliori le prestazioni e ne favorisca l'adattamento alle mutate condizioni del contesto in cui operano. Una indicazione chiara, che compare nel

primo e nell'ultimo discorso di Napolitano alla Presidenza e segna l'intero corpus di interventi.

L'inflessione esortativa, che caratterizza le parole del Presidente nel 2006 – quando parla di «reciproco riconoscimento, rispetto e ascolto» tra coalizione antagoniste e di individuazione dei temi di «necessaria e possibile convergenza» – lascia, negli anni successivi, spazio al monito. Emerge, infatti, nelle parole di Napolitano la più forte preoccupazione per le conseguenze del persistere di «paralizzanti sospetti reciproci e giuochi d'interdizione», ma anche «esasperazione dei rapporti, diffidenze, timori, arroccamento, rifiuto e tensioni». L'accusa va, in primo luogo, al tasso di «esasperata partigianeria», che impedisce di orientare la politica verso «un orizzonte e una continuità di medio lungo periodo» e che distorce gravemente il processo legislativo. Napolitano, in particolare, fa riferimento al sovraccarico legislativo, all'abuso della decretazione d'urgenza e al ricorso ad «abnormi accorpamenti» – cui si associa il ricorso ai voti di fiducia – come le principali conseguenze di questa mancanza di collaborazione, con l'effetto di ledere l'efficacia dell'azione parlamentare e lo stesso «diritto-dovere della maggioranza di governare». La preoccupazione arriva a investire l'integrità stessa dell'architettura costituzionale, che rischia di essere indebolita dallo squilibrio funzionale consolidatosi tra potere esecutivo e legislativo, alla luce della crescente compressione del ruolo del Parlamento, a fronte di una accresciuta capacità del governo di utilizzare «intensamente i suoi poteri».

Nel 2009 le parole del Presidente si fanno più dure, orientate al rimprovero di una classe dirigente che continua ad alimentare un livello di «conflittualità, che va ben oltre il tasso fisiologico proprio delle democrazie mature». L'anno successivo la «responsabilità» è invocata senza grandi attese, Napolitano incoraggia la riflessione sul rinnovamento costituzionale, ma osserva, con ironia e disappunto, che si tratta di un obiettivo che già «sembrava non fosse difficile soddisfare in questa legislatura, almeno con misure di riforma già apparentemente condivise» (2010). Con questa considerazione, Napolitano sembra prendere atto che la resistenza al dialogo è diventata oramai un limite, cui le forze politiche non sono capaci di dare una risposta («continua contesa, continui conflitti e incapacità di padroneggiarli», gara tra «opposte faziosità» verso il «muro dell'incomunicabilità») e, per la prima volta, usa con insistenza la

prima persona per rivolgersi ai suoi interlocutori istituzionali («continuerò dal canto mio, opererò»), assumendo un impegno esplicito per il perseguimento della stabilità politica. Arriva, così, nel 2011, la nomina di Mario Monti.

Da questo momento in poi, diventa più chiara nelle parole di Napolitano la volontà di rivolgersi in modo diretto all'agenda di governo, richiamando l'urgenza di obiettivi specifici: dalla riforma della legge elettorale del 2005 – il cui fallimento è giudicato nel 2012 «imperdonabilmente grave» – al superamento del bicameralismo paritario, dallo snellimento del Parlamento e la semplificazione del processo legislativo, alla revisione del Titolo V, alla riforma della giustizia. Tutti temi nei confronti dei quali la «sordità» della classe politica ha mostrato di prevalere contro la responsabilità, determinando il «naufragio» di qualunque tentativo di «intesa pur minima» per realizzare «le più che mature riforme della Seconda Parte della Costituzione». Un immobilismo che minaccia di essere irrecuperabile quando finisce per riguardare persino il tema del finanziamento della politica, la cui urgenza è diventata inequivocabilmente evidente nel corso del 2012, con l'esplosione dei numerosi casi di «indegni abusi» compiuti da numerosi eletti nei Consigli regionali.

Nell'anno della rielezione, il linguaggio del Presidente cambia, pur mantenendo ferma la barra del mutato compito. Nel rispetto delle «ben distinte responsabilità» delle istituzioni Parlamento, Governo e Presidenza della Repubblica, il Capo dello Stato considera sì che il suo compito sia quello di intervenire in uno «spirito di cooperazione» e con contributi di «riflessione», ma secondo l'esempio di Luigi Einaudi: «il cui "Scrittoio del Presidente" testimonia la straordinaria molteplicità di tematiche e di forme di manifestazione del suo pensiero, specie in rapporto a proposte di legge del governo in carica, nel corso di quel pionieristico settennato» (2013). Sulla base di questa considerazione, il riferimento alla cooperazione viene adesso inteso come una collaborazione con il governo orientata alla realizzazione di fini specifici. In quest'ultima fase, Napolitano richiama lo stile più asciutto e indulgente dei primi discorsi, applicato alla nuova fermezza delle posizioni assunte. L'auspicata collaborazione è associata negli ultimi due discorsi a parole come «misura», «serenità», «consapevolezza», «responsabilità comune», «speranza», «volontà di cambiamento», «sforzi di

pacificazione e cooperazione». Tutti fattori che sono ricondotti da Napolitano a un unico grande obiettivo, quello del perseguimento dell'«unità nazionale», declinata come fine ampio della costruzione identitaria della patria italiana ed europea, secondo uno spirito che era appartenuto alla Presidenza Ciampi. Un sogno che, nelle parole di Napolitano, diventa anche un metodo per affrontare la crisi.

La centralità delle istituzioni, della loro continuità e stabilità emerge con grande chiarezza dalle parole di Napolitano come un obiettivo urgente verso cui le forze politiche italiane si sono mostrate irresponsabili. Il Presidente non solo non si sottrae, ma amplifica il suo compito di «facilitatore» verso un cammino di riforme, che valorizzi la natura delle istituzioni repubblicane e favorisca la migliore espressione delle loro funzioni.

L'UNITÀ DELLA NAZIONE E L'IMPEGNO PER L'EUROPA

Il richiamo all'unità nazionale, più frequente nei discorsi di fine anno rivolti alla nazione, ritorna in quelli alle istituzioni come elemento chiave su cui fondare il recupero della «fiducia» e della «speranza», necessarie per la ripresa del paese.

Nei primi discorsi Napolitano fa riferimento alla «coesione sociale», come «interesse generale» da tutelare, perseguire e trasmettere. Un progetto politico-sociale, per il quale è necessario investire sulle istituzioni impegnate nella produzione culturale, perché attraverso di esse si possa realizzare la più «piena valorizzazione sia delle nostre risorse umane, sia delle nostre energie imprenditoriali» (2008). Un appello che viene ribadito negli anni successivi, cambiando, però, l'obiettivo di coesione da mettere in campo. Nel 2009 il più generico riferimento alla valorizzazione delle risorse umane diventa costruzione del «capitale sociale», di tutte quelle attività messe in campo dalla società civile, che creano collaborazione e vitalità sociale ed economica. Una risorsa storicamente debole in Italia nelle aree geografiche più fragili del paese e, di conseguenza, maggiormente colpite dalla crisi. Napolitano in questo senso si esprime con chiarezza: non è possibile guardare allo sviluppo dell'Italia senza fare i conti con lo «storico, profondo divario» persistente tra Nord e Sud, descritto come «la più seria e preoccupante incompiutezza del nostro processo unitario» (2010).

La formazione di capitale sociale, soprattutto nelle aree del Mezzogiorno, è una priorità che, da una parte, deve prevaricare quella che nel 2010 Napolitano chiama l'«artificiosità e vanità della predicazione secessionista» che alcune forze politiche esprimono e, dall'altra, deve costituire un punto fermo nelle ipotesi di riforma dello Stato in senso federale. L'attenzione al Mezzogiorno diventa,

La parola d'ordine è che l'Italia «può e deve farcela»

così, un modo per guardare al progetto unitario fondato sulla valorizzazione delle caratteristiche di «diversità», «pluralità» e «solidarietà», che sono risorse tipiche dell'italianità. In questo passaggio le idee di «capitale sociale» e di «risorse umane»

sono ricondotte a quella delle virtù italiane, sintetizzate nell'unità nazionale, cui Napolitano si riferisce parlando di: «impegno» delle imprese e delle istituzioni culturali, «senso di responsabilità» dei lavoratori nonostante le difficoltà, «sforzo» delle rappresentanze sociali, «dedizione» delle nostre Forze Armate, «tenacia, perizia e passione» della magistratura e delle forze di polizia. La parola d'ordine è che l'Italia «può e deve farcela», esprimendo lo stesso «formidabile scatto di volontà», che ha portato il paese a uscire da condizioni storiche politicamente più complesse di quella attuale. Proprio grazie al dispiegamento delle risorse che già possiede, ma che tarda a mettere in campo.

Il secondo nodo che il discorso unitario deve sciogliere è quello della parallela appartenenza all'esperienza europea, che costituisce uno dei temi più sentiti nei discorsi di Napolitano alle istituzioni. In tutti, infatti, torna l'invito al «convinto impegno» per il perseguimento del progetto europeo nel suo senso più pieno. Anche nel delicato frangente successivo alle operazioni militari in Libia, Napolitano ribadisce, in modo insistito nel 2008, la «necessità storica» di riconoscere all'Europa una nuova capacità di decisione e di creare le condizioni di un nuovo sviluppo del processo di «integrazione in senso politico», contro le «logiche di mera difesa nazionale» e le «tentazioni protezionistiche», che danneggiano l'Europa nel suo complesso e ognuno dei Paesi membri. La ricerca di una soluzione fondata sul tentativo di eludere il rispetto dei vincoli europei e, in particolare, quello sull'indebitamento dello Stato non può che indebolire la posizione dello Stato all'interno della cornice europea e l'Europa come soggetto politico. Solo una condizione

di piena cooperazione tra gli Stati membri può mettere l'Europa nelle condizioni di promuovere iniziative «capaci di stimolare la concorrenza e la propensione all'innovazione». Per questa ragione diventa importante rinsaldare lo spirito di appartenenza e Napolitano decide di farlo in preparazione e a conclusione dell'anno del 150esimo anniversario dell'Unità d'Italia.

All'Europa – e all'Euro – il Presidente dedica circa un terzo del suo discorso nel 2010, sottolineando che, pur essendo impossibile ragionare sul futuro dell'Italia al di fuori del contesto dell'Unione, persiste una «discontinua» e «inadeguata» attenzione, determinata da un «serio deficit di analisi, di approfondimento, di assunzione impegnativa dei temi della realtà europea e dell'evoluzione in atto in Europa» (2010). Per questo Napolitano richiama alla «coerenza» con la storia italiana, nel «sostenere» il processo di integrazione e nel «rivendicare» la scelta dell'Euro. Insomma, l'Italia, deve essere «in prima linea» nel processo di sviluppo di un'«Europa politica», occupando il ruolo centrale che le compete. La forza di quest'invito è ribadito nell'affermazione del «personale impegno» a favorire questo percorso, purché sia chiaro che per la realizzazione di questo cammino di vittoria è necessario il riconoscimento di una «condivisa cultura della stabilità». Un ingresso in campo che prelude alla scelta di Napolitano di spiegare, nel 2011, la nomina del governo Monti sotto il cappello della «crisi dell'Eurozona», che impone di elaborare una «strategia di crescita» per l'Europa, che sia il presupposto per la costruzione di «una agenda per l'Italia».

È in questo quadro che si inserisce quello che Napolitano definisce come «passaggio da un'ordinaria, benché distorta, dialettica tra maggioranza e opposizione parlamentare in una logica di competizione bipolare, a un tentativo di mobilitazione straordinaria, la più vasta e consapevole, anche sul piano politico, in funzione di decisioni di emergenza a cui non ci si poteva più sottrarre» (2011). L'unità nazionale ed europea si fondono in un unico progetto politico-economico e sociale, in cui è necessario valorizzare i due aspetti, rispettando il principio del «rigore», senza trascurare il fine etico dell'«equità». Una grande forza centripeta che deve, dunque, mettersi in atto contro la terza spinta disgregante verso cui Napolitano rivolge la sua attenzione e la sua preoccupazione, quella tra la politica e i cittadini.

Anche in questo caso, dunque, il linguaggio esortativo, pur non

L'asperità del percorso non deve oscurare l'obiettivo

lasciando il passo alla durezza della riprovazione, si fa più fermo e orientato alla definizione di un ruolo guida della Presidenza nell'indicare l'obiettivo di crescita, che si può realizzare solo attraverso l'attivazione di una severa rotta di cambiamento. Napolitano spiega con parole semplici e ferme le ragioni della durezza delle scelte di politica economica e della necessità di costruire l'agenda italiana a partire da quella europea. L'asperità del percorso non deve oscurare l'obiettivo. Naturalmente, e con questo si arriva all'ultimo punto, è necessario che la politica ricostruisca un legame con i cittadini.

CONTRO L'ANTIPOLITICA, IL LINGUAGGIO DELLA VERITÀ

Con lo sguardo rivolto all'opinione pubblica, Napolitano parla alle istituzioni della terza grande sfida di fronte alla quale le forze politiche italiane sono chiamate a mettersi alla prova, vale a dire l'allontanamento dei cittadini dalla politica, che l'irresponsabilità, l'inettitudine e l'autoreferenzialità delle forze politiche hanno determinato. Alla fine della sua esperienza presidenziale, Napolitano parla dell'«antipolitica» come di una «patologia eversiva», che rischia di minare alle basi la tenuta stessa della democrazia italiana. Un punto di arrivo nel linguaggio, che evidenzia l'evoluzione della diagnosi che Napolitano fa di un problema, che nel 2006 definiva come «preoccupante distacco» tra le istituzioni, la politica e i cittadini, e su cui era tornato anche nel 2012, quando parlava del rischio determinato dal «corso limaccioso dell'antipolitica e il qualunquismo istituzionale». Su questo fronte, Napolitano non spende molte parole dirette, ma indica con l'esempio la strada da seguire per costruire un rapporto con i cittadini fondato in primo luogo sulla prossimità. Nelle parole di Napolitano, l'uomo è sempre presente insieme al politico a esprimere quelle che ben definisce Tobia Zevi (2013) come «preoccupazione razionale, impegno morale e apertura emozionale».

La prima chiave che Napolitano usa è quella dell'ottimismo della volontà di gramsciana memoria, la seconda quella della vicinanza al popolo, complementari per la realizzazione dell'obiettivo di restituire ai cittadini l'aspirazione al futuro, senza allontanarsi dal radicamento

nella realtà dei fatti. Il Presidente guarda con fiducia alla possibilità di coniugare la «verità» e la «speranza», intese non come un orizzonte ideale, che ignora le asperità del percorso, ma come frutto di «ragionevolezza». Parola cui Napolitano fa riferimento nel 2009 per ribadire l'idea espressa l'anno precedente che la «consapevolezza delle criticità», dovute agli scenari di crisi aperti su più fronti, non deve essere fonte di «paura, scoramento e rassegnazione», ma la base per una convinta valorizzazione delle virtù necessarie. Già l'anno prima, aveva introdotto questo tema, richiamando le parole «essenziali e forti» pronunciate da Roosevelt nel suo discorso di insediamento, nel pieno della Grande Depressione: «l'unica cosa di cui dobbiamo avere paura è la paura stessa, quel timore senza nome, irragionevole, ingiustificato che paralizza gli sforzi necessari per convertire una ritirata in avanzata». Contro la paralisi, dunque, è necessario «“dire la verità, tutta la verità con franchezza e coraggio”, guardando in faccia alle condizioni e ai problemi del paese» (2008). Agli italiani bisogna parlare con fiducia e con realismo, come è proprio per un popolo che si considera adulto e pronto a costruire il futuro. Ma la condizione per farcela, dice Napolitano è proprio quella di «guardare in modo impietoso alle debolezze da superare, alle sfide da non perdere» (2010), perché alla base di una visione di successo c'è la «consapevolezza», non solo, degli obiettivi da raggiungere, ma anche, e soprattutto, dei «rischi» da correre e della «durezza delle prove» il cui superamento prelude alla realizzazione dell'obiettivo.

Un'idea che Napolitano chiarisce quando definisce il suo invito come necessità di coniugare un «linguaggio della verità» e un «messaggio di speranza», laddove: «il primo è doveroso come elemento di moralità e credibilità della politica; il secondo non è sacrificio, ma reso più autentico, dal riconoscimento delle difficoltà e delle prove penose da superare» (2012).

La verità e la speranza provengono da un impegno comune, che per realizzarsi ha bisogno di una vicinanza fondata sul riconoscimento, prima di tutto, con i giovani, dei quali è necessario comprendere il «crescente malessere». Dice Napolitano: «guai a sottovalutarlo: è malessere concreto, per la disoccupazione e per la precarietà e scarsa qualità dell'occupazione, per l'inadeguata formazione, e più in generale per l'incertezza del futuro, per il vacillare delle speranze e

Guai a sottovalutare il malessere dei giovani

degli slanci che dovrebbero accompagnare l'ingresso nell'età adulta» (2010). Un malessere che va affrontato attraverso la ricucitura di un dialogo, che possa convogliare l'espressione dei bisogni, le urgenze e le rivendicazioni, perché questi non contribuiscano ad alimentare un disagio che può trasformarsi in «allarme sociale». Napolitano parla, poi, di «fatica sociale»: fatica di chi amministra a contatto con i cittadini, fatica di chi cerca di salvare la propria impresa, fatica di tutti coloro che reggono le famiglie con redditi insufficienti, fatica di chi ha un lavoro non sicuro e di quanti non ce l'hanno. In una situazione di crisi, sono i deboli a pagare, ma questa «fatica» non deve essere vana, e per non esserlo deve essere sentita «come nostra», perché da questa «condivisione» nasca il «dinamismo» e la «coesione» necessari per la ripresa. La vicinanza emotiva e l'empatia nei confronti della condizione di difficoltà del popolo e di ognuno degli individui che lo compongono emergono nei discorsi dalla propensione a parlare direttamente a interlocutori individuali e all'uso sempre più ricorrente di espressioni dalle quali promana una grande empatia, o «connessione sentimentale» per dirla ancora una volta con Gramsci. È il caso del riferimento al ritardo con cui si riconsidera l'adozione nell'ordinamento penale di pene alternative al carcere, cui Napolitano si rivolge con passione come al tradimento di un imperativo morale: «ma con quale senso di responsabilità, di umanità e di civiltà costituzionale ci si può sottrarre a un serio, minimo sforzo per alleggerire la vergognosa realtà carceraria in Italia?» (2012). Una capacità che si ritrova nell'uso di una aggettivazione forte e significativa. Nel 2013, in relazione all'allarme per i 'non rappresentati' – in primo luogo giovani e donne senza lavoro – Napolitano parla di «disoccupazione e emarginazione avvilita», aggravata dall'«insultante malcostume», che sopravvive nell'uso strumentale che la politica fa della pubblica amministrazione e delle sue risorse.

In questo caso, il fattore della discontinuità è segnato dallo stesso problema che viene posto all'attenzione, l'antipolitica, un fenomeno nuovo per i termini in cui si manifesta nella politica contemporanea, non solo italiana. Napolitano risponde anche in questo caso ponendo il necessario equilibrio tra l'attenzione al cambiamento e il riferimento a modi tradizionali di far politica, in cui ritrovare l'aderenza alla realtà e la vicinanza tra gli individui.

UN LINGUAGGIO TRADIZIONALE PER UNA PRESIDENZA POPOLARE

Attraverso il ricorso a un lessico classico Napolitano riesce a costruire un linguaggio che guarda al futuro e parla ai giovani. L'efficacia del modulo espressivo rimanda a un modello tradizionale di argomentazione, che si costruisce attraverso brevi narrazioni chiuse, secondo uno stile che richiama la parabola, e si allontana dalle formule lineari e aperte dell'argomentazione contemporanea. Un racconto che intende spiegare e far riflettere, in cui si legge una inclinazione pedagogica e una attitudine alla costruzione del pensiero attraverso la collaborazione. Allo stesso tempo, la scelta di parole poco enfatiche, che appartengono a un vocabolario raggiungibile, anche se non comune, riportano a una vicinanza all'interlocutore, coerente con le cifre della comunicazione contemporanea diretta e orizzontale. In questo modo Napolitano riesce a costruire una Presidenza «popolare», che però si declina in modo del tutto diverso dallo stile incarnato da Sandro Pertini, la figura che, più di qualunque altra al Quirinale, ha puntato sulla centralità del costante dialogo con i cittadini. Una distanza visibile anche nel confronto diretto dei moduli espressivi, per esempio, nelle parole utilizzate dai due Presidenti in merito al rischio dell'infiltrarsi della violenza nel disagio giovanile. Pertini articola il suo discorso in modo evocativo, dicendo ai giovani: «non ricorrete alla violenza, perché la violenza fa risorgere dal fondo dell'animo dell'uomo gli istinti primordiali, fa prevalere la bestia sull'uomo [...]. No, giovani, armate invece il vostro animo di una fede vigorosa» (dicembre 1978). Napolitano, invece, rinuncia al linguaggio espressivo, invitando i giovani: «che esercitano il diritto di riunirsi, manifestare, protestare, a stare in guardia, a tenere fermamente le distanze dai gruppi portatori di una intollerabile illegalità e violenza distruttiva, foriera di sconfitta per le forze giovanili e di drammatico danno per la democrazia» (dicembre 2010). Suggestendo, così, un'idea di azione orientata al futuro e alla valorizzazione delle virtù delle nuove generazioni, più che un levarsi di cuori in vista di un destino da realizzare. Napolitano definisce, così, in modo personale la vicinanza al popolo, non ponendosi mai davanti a esso, ma di fianco, in un ruolo di guida realista, confortevole e misuratamente incoraggiante.

Con la stessa misura, Napolitano non indulge nell'utilizzo della terminologia tratta dalla cronaca politica. Quando accade risulta

vistoso, come nel caso del riferimento all'«antipolitica» e, nell'ultimo discorso di fine anno, al «mondo di sopra» e «mondo di sotto», tratto dallo *slang* criminale emerso dalle indagini su Mafia Capitale. Allo stesso modo, non ama le semplificazioni e i tecnicismi. La scelta è comunque sempre per un linguaggio controllato e diretto, caratterizzato da una grande attenzione alle sfumature emotive dei termini scelti.

Nel corso dei nove anni di Presidenza, Napolitano è riuscito in questo modo a trasmettere con efficacia la narrazione di una istitu-

Cambiare nella continuità significa restituire significato alla storia come motore del futuro

zione profondamente legata all'integrità dell'architettura istituzionale del paese, fermamente posizionata sulla necessità della sua salvaguardia, ma altrettanto rivolta a prolifiche possibilità di rinnovamento. Il Quirinale con Napolitano diventa una sede sempre meno simbolica

di rappresentanza dell'interesse nazionale e sempre più orientata a far sentire la sua presenza al fianco del Parlamento e del Governo nella complessa opera di fornire un indirizzo al paese. Una visione integrata della costruzione dell'azione politica, che coinvolge pienamente anche la società, senza la cui piena collaborazione non esistono crescita, sviluppo e democrazia.

Nel discorso di Napolitano, allora, diventa chiaro che l'orizzonte d'unità, d'Italia e d'Europa, va indicato e reso leggibile al popolo, perché questo possa riconoscersi pienamente nell'ambizioso progetto. Solo in questo modo, infatti, i cittadini possono tornare a credere di essere l'elemento fondante del futuro della politica e contribuire, così, a ricostruirne le basi di efficienza, efficacia e credibilità. Cambiare nella continuità, dunque, significa per Giorgio Napolitano restituire significato alla storia, come capitale del presente e motore dinamico della costruzione del futuro.

Napolitano da arbitro a co-legislatore?

Selena
Grimaldi

La Costituzione e la prassi costituzionale sanciscono un'influenza importante del Capo dello Stato sull'iter legislativo. Infatti, il Presidente può rinviare le leggi (art. 74), inviare messaggi alle Camere (art. 87.2), negare l'autorizzazione dei disegni di legge del governo (art. 87.4) e ricorrere ad una prassi ritenuta legittima e difesa pubblicamente come la *moral suasion*. Questo articolo mira a ricostruire l'azione del Presidente Napolitano in merito al controllo sulla legislazione al fine di valutarne l'efficacia e gli esiti.

Non c'è dubbio che la capacità di incidere e controllare l'operato di Parlamento e Governo da parte dei presidenti si sia accresciuta dagli anni Novanta in seguito a mutamenti di tipo strutturale e congiunturale che hanno investito la politica e la società. Tra questi l'indebolimento dei partiti, la personalizzazione della politica, la mediatizzazione della società e, infine, una produzione legislativa spesso di scarsa qualità.

In altre parole, quando i partiti erano forti e coesi e le formule di governo relativamente stabili la propensione dei presidenti ad esercitare un controllo rigido era molto ridotta sebbene mai nulla. Tuttavia, quando i partiti si sono indeboliti e il rafforzamento del governo non si è del tutto istituzionalizzato, l'intervento del Quirinale è divenuto più stringente anche sulla legislazione. Inoltre, i fenomeni che hanno investito la politica e la società come la personalizzazione e la mediatizzazione hanno avuto un impatto considerevole sui presidenti. La visibilità perseguita e raggiunta dagli ultimi tre presidenti non è lontanamente comparabile a quella dei predecessori ed è servita a costruire un consenso personale attorno alla loro figura. L'elevata

fiducia nel Capo dello Stato – un *unicum* nel panorama istituzionale – ha costituito senza dubbio un *surplus* di potere politico da spendere nei confronti della classe politica che difficilmente avrebbe

Napolitano si è servito dei suoi poteri formali in cinque occasioni in nove anni

potuto ignorare i moniti, i suggerimenti, gli appelli di presidenti tanto apprezzati. Infine, la lentezza del processo decisionale è stata causa e giustificazione di comportamenti spesso al limite della correttezza come l'abuso della decretazione d'urgenza e l'eterogeneità delle leggi di conversione

contro cui la Presidenza è persa l'unico argine (A. Simoncini, *L'emergenza infinita*, EUM, Macerata 2006).

Napolitano, come gli altri presidenti della c.d. Seconda Repubblica, ha avuto un impatto forte sulla legislazione, sebbene diversamente dai predecessori abbia fatto un uso molto parco dei suoi poteri formali. Infatti, sia Scalfaro che Ciampi hanno utilizzato più frequentemente il potere di rinvio e lo stesso si può dire per i presidenti della Prima Repubblica ad eccezione di Saragat – che non ha mai rinviato leggi – e di Leone che ha rimandato una legge soltanto. Napolitano si è servito dei suoi poteri formali in cinque occasioni in nove anni: ha rinviato una legge (2010), ha richiesto il riesame di un decreto legge (2010), ha rifiutato l'emanazione di un decreto legge (2009) e di un decreto legislativo (2011) e ha inviato un messaggio alle Camere (2013).

Al contrario, la sua attività informale di consiglio, freno e impulso, che possiamo riassumere nella formula della *moral suasion* è stata preponderante sotto ogni punto di vista. In questo senso, Napolitano ha palesato anche nelle sfere del *policy-making* la sua impronta di politico di professione. Infatti, per esercitare la sua azione di controllo non si è servito in misura rilevante degli strumenti formali che la Costituzione mette a disposizione del Presidente, preferendo seguire una strada, in parte iniziata da Ciampi, tesa al dialogo informale ma continuativo con Parlamento e Governo. Tale strategia probabilmente dipende da alcune qualità dello stesso Presidente. Innanzitutto, la sua lunga esperienza politica gli ha permesso di poter capire e mediare meglio i conflitti tra forze politiche rispetto a figure con un profilo politico meno spiccato. Da questo punto di vista, Napolitano è stato in assoluto il Presidente con la più lunga carriera politica e con un percorso di spessore non solo dentro alle istituzioni (come è pecu-

liare per la maggior parte dei presidenti italiani), ma anche dentro al proprio partito di origine. Inoltre, Napolitano ha dimostrato di aver compreso – meglio di molti altri politici di professione – come il modo di far politica sia irrimediabilmente cambiato rispetto alla stagione dei partiti di massa. Di conseguenza, il primo Presidente ex comunista ha utilizzato con grande capacità i mass-media e la televisione in particolare, per focalizzare l'attenzione dei cittadini sulla Presidenza e sulle iniziative presidenziali. In questo modo, non solo si è accorciata in maniera sostanziale la distanza tra Presidente e cittadini, a dispetto del fatto che in Italia non vi è elezione diretta, ma Napolitano è riuscito nel tempo a farsi apprezzare anche da coloro che hanno orientamenti politici e valori distanti dai suoi. I sondaggi effettuati durante il primo mandato mettono in luce come egli abbia saputo arrivare a elevati gradi di apprezzamento trasversale e ha utilizzato questo notevole livello di consenso per contare in tutta una serie di decisioni comprese quelle relative alle politiche.

I l primo Presidente ex comunista ha utilizzato con grande capacità i mass-media

Partendo dagli atti formali, il Presidente Napolitano solo una volta ha chiesto alle Camere una nuova deliberazione, sul c.d. collegato lavoro, soffermandosi in particolar modo sull'utilizzo dell'arbitrato come strumento di risoluzione delle controversie. Nonostante costituisca l'unico caso di rinvio, il comportamento di Napolitano è parso conformarsi alle novità introdotte dai presidenti in carica dagli anni Novanta. In effetti, la principale cesura tra Prima e Seconda Repubblica consiste nel fatto che prima degli anni Novanta i presidenti rinviavano leggi soprattutto per la mancanza di copertura finanziaria (art. 81), mentre successivamente il ventaglio dei vizi si è allargato notevolmente. Infatti, nel caso di Napolitano le ragioni del veto riguardavano la possibile deroga al fondamentale principio di statualità ed esclusività della giurisdizione (art. 102, Cost.) e al diritto di tutti i cittadini di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi (artt. 24 e 25 Cost.). Inoltre, come ha chiarito Romboli (*Il rinvio delle leggi*, «Rivista AIC», n.1/2011, pp. 1-32) Napolitano ha ricalcato la strada iniziata dal suo predecessore Ciampi poiché, da un lato, ha posto il veto ad un provvedimento di sistema che era stato oggetto di ampio dibattito ed era conosciuto da gran parte dell'opinione pubblica; dall'altro, ha sottolineato come ci fossero dei

problemi di tecnica legislativa attribuibili al carattere eterogeneo della normativa che finiva per rendere complicata «la conoscibilità e comprensibilità delle disposizioni» e quindi la «certezza del diritto».

Nonostante il veto presidenziale in Italia sia facilmente superabile a tutti gli effetti, è anche vero che non è mai accaduto che una legge rinviata dal Capo dello Stato fosse rivotata senza la benché minima modifica da parte delle Camere. Il governo di conseguenza ha deciso di modificare il testo nei punti critici segnalati dal Presidente. Ciononostante, l'utilizzo del rinvio in un assetto di tipo quasi-maggioritario si presta ad alcuni problemi di natura squisitamente politica. Infatti, il Presidente può essere accusato di voler sanzionare il governo sia al fine di avvantaggiare le opposizioni sia al fine di portare avanti un proprio progetto politico, differente da quello dell'esecutivo e di conseguenza di travalicare i propri limiti costituzionali. Nel primo caso venendo meno al principio di alterità rispetto alle parti come tratto tipico dei presidenti parlamentari (S. Grimaldi, *I Presidenti nelle forme di governo*, Carocci, Roma 2012); nel secondo venendo meno al principio che solo il governo è competente in materia di direzione politica, pena lo slittamento verso altro tipo di forma di governo. Per ovviare a tali problemi e alle polemiche che, in un contesto fortemente polarizzato come quello italiano, si sarebbero sicuramente prodotte, è molto probabile che il Presidente abbia cercato di limitare al massimo l'utilizzo del rinvio. Possiamo quindi concordare con Lippolis e Salerno (*La Repubblica del Presidente*, Il Mulino, Bologna 2013) nel considerare che durante i mandati di Napolitano il rinvio è diventato più l'eccezione che la norma.

Nell'aprile del 2010 con un altro atto formale Napolitano chiedeva al governo di rivedere alcuni aspetti del c.d. decreto Bondi sui teatri lirici. Le perplessità del Presidente riguardavano il fatto che il decreto era stato confezionato senza consultare i lavoratori e le parti sindacali. Anche in questo caso l'invito di Napolitano fu pienamente accolto dal governo che modificò il decreto legge secondo i suggerimenti del Presidente e lo stesso ministro si impegnò a convocare i sindacati prima della conversione del testo in legge. Ancora, Napolitano rifiutò l'emanazione del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale per una ragione strettamente procedurale. Nella nota (04/02/2011, Fonte: sito del Quirinale) diffusa a commento della decisione, il Presidente lamentava come il governo, convocando una riunione straordinaria per procedere all'approvazione definitiva del decreto legislativo sen-

za informare il Colle, limitasse il potere di controllo del Presidente. Il governo è stato quindi costretto a ripetere la procedura.

Probabilmente, l'azione di controllo sulla legislazione più discussa di Napolitano si ebbe quando si rifiutò di emanare il decreto legge c.d. 'salva Eluana' nel 2009. Il Presidente, saputo che il governo avrebbe cercato di adottare un decreto legge che vietava la sospensione dell'alimentazione e dell'idratazione da parte di coloro che assistono persone incapaci di provvedere a se stessi, inviò una lettera riservata al Presidente del Consiglio dei ministri in cui si diceva che il provvedimento mancava dei requisiti di necessità e urgenza ed era in palese contrasto con una sentenza della Corte di cassazione. Il Consiglio dei ministri approvò lo stesso il decreto e a quel punto il Presidente si rifiutò di emanarlo. Al governo non restò che ritirare il decreto e approvare un disegno di legge di contenuto identico al decreto legge che il Presidente autorizzò. Tuttavia, Eluana Englaro morì prima che il Parlamento potesse discuterne.

In quell'occasione, moltissime furono le polemiche che investirono il Quirinale. In prima battuta si arrivò a mettere in dubbio che il Presidente potesse rifiutarsi di emanare i decreti legge, tesi che la dottrina costituzionalista rigettava da tempo (A. Spadaro, *Può il Presidente della Repubblica rifiutarsi di emanare un decreto-legge? Le 'ragioni' di Napolitano*, in *Forum Quad. cost.*, 2009) e che il Presidente stesso dimostrava essere priva di fondamento citando ben cinque precedenti (due attribuibili a Pertini e a Cossiga e uno a Scalfaro). Numerose critiche hanno riguardato anche il particolare contenuto del decreto che ha spaccato l'opinione pubblica. Tuttavia, la decisione del Presidente non rinviava a ragioni che riguardano il delicatissimo tema della regolazione del fine vita, ma piuttosto al mancato rispetto di alcuni principi fondamentali quali: la separazione dei poteri perché il governo disattendeva una decisione giudiziaria definitiva; la mancanza dei caratteri della straordinarietà e dell'urgenza che giustificano il ricorso a questo strumento; il venir meno di un dibattito pubblico in seno al Parlamento che avrebbe dovuto dare soluzione a tale questione con legge ordinaria.

Durante il secondo mandato, l'unico atto formale è stato il messaggio inviato alle Camere nell'ottobre del 2013 sulla questione carceraria. Napolitano ha innanzitutto sottolineato le sue perplessità rispetto all'efficacia di questo potere poiché di rado è stato in grado di sollecitare un'azione da parte del Parlamento. Sebbene non ci

siano dubbi che tra gli strumenti nella cassetta degli attrezzi del Presidente questo sia quello più debole, è anche vero che i messaggi presidenziali rivolti alle Camere dagli anni Novanta in poi sono stati accolti con un atteggiamento profondamente diverso rispetto a quanto accadeva nella c.d. Prima Repubblica. Se precedentemente i messaggi dei presidenti rimanevano di fatto inascoltati, quando non palesemente disdegnati dai parlamentari e dalle principali istituzioni, successivamente tali esortazioni formali hanno avuto maggiore impatto. Il messaggio di Scalfaro che chiedeva di considerare con attenzione il tema della secessione sembrò dare l'avvio a talune azioni della magistratura contro alcuni membri della Lega Nord (C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna 2003). Il messaggio di Ciampi sul pluralismo dell'informazione portò alla discussione in aula di un progetto di legge sul tema nel giro di due mesi. Anche il messaggio di Napolitano non è rimasto lettera morta poiché il Parlamento ha votato pochi mesi dopo una legge di delega al governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio (l. n. 67/2014).

È probabile che Napolitano si sia deciso a utilizzare questo strumento per due ragioni: da un lato, perché, essendosi impegnato in prima persona a far convergere le politiche nazionali con gli impegni assunti dall'Italia in sede europea, ha voluto affermare con il peso di un atto formale non solo l'effettiva problematicità della questione da un punto di vista umano, ma anche sul piano della *Realpolitik* poiché l'inazione portava a pesanti sanzioni pecuniarie per l'Italia. D'altro lato, l'utilizzo dell'atto formale al posto della *moral suasion* può essere interpretato come una conseguenza del calo di consenso che ha colpito Napolitano nel secondo mandato, dal momento che *la moral suasion* ha più probabilità di essere efficace qualora il consenso di chi la pratica risulti elevato.

Per quanto attiene agli atti informali, Napolitano ne ha fatto un grande uso. In effetti, la *moral suasion* in Italia è divenuta prassi consolidata dagli anni Novanta in poi, tanto che sia Ciampi che Napolitano ne hanno rivendicato pubblicamente l'esercizio. Sebbene la possibilità di esprimere pareri e consigli non sia evidenziata dalla Costituzione, al Capo dello Stato tale facoltà è generalmente riconosciuta dalla prassi nelle Repubbliche parlamentari. I presidenti quindi tendono a intervenire durante l'iter legislativo per far apportare ai provvedimenti, sia di origine parlamentare che governativa, i

cambiamenti necessari proprio per motivi di legittimità o di merito costituzionale, piuttosto che arrivare ad uno scontro successivo in sede di promulgazione.

Naturalmente, non sempre i richiami e i suggerimenti del Presidente sono stati accolti dal Governo e dal Parlamento, poiché la *moral suasion* poggia su elementi diversi rispetto a quelli degli atti formali di controllo. I primi hanno un chiaro ancoraggio costituzionale e difficilmente possono essere ignorati dal governo e dal Parlamento; i secondi, invece, sono privi di tale ancoraggio e il loro utilizzo dipende dalla probabilità di uno scontro diretto tra le istituzioni, mentre la loro efficacia dipende dal grado di consenso del Presidente. In altre parole, la recente storia dimostra che quando è più elevato il rischio di uno scontro tra Presidenza e Governo è più probabile che il Presidente tenti la via della *moral suasion* piuttosto che quella degli atti formali di controllo; inoltre, più alto è il consenso popolare per il Presidente più restio è il Governo ad ignorare o attaccare le critiche mosse dal Quirinale.

Napolitano ha ridotto l'opacità che l'azione della moral suasion comporta

La peculiarità del mandato di Napolitano è stata quella di ridurre l'opacità che l'azione della *moral suasion* generalmente comporta. Questo significa che il Presidente ha teso ad esternare molto di più dei suoi predecessori in merito alla legislazione attraverso lettere, note e comunicati che volevano giustificare le sue posizioni. Nonostante questo tentativo di trasparenza, resta complicato ricostruire in maniera completa i moniti e le osservazioni quasi quotidiane. In questa sede pertanto si esamineranno alcuni degli interventi più noti senza pretendere di essere esaustivi.

La maggior parte delle azioni di *moral suasion* effettuate da Napolitano hanno riguardato il ricorso alla decretazione d'urgenza e, in particolare, lo snaturamento dei decreti-legge per effetto di norme intrusive aggiunte nella procedura di conversione che rendono i testi quasi irriconoscibili rispetto ai provvedimenti firmati in prima battuta dal Quirinale. Tale questione è stata ribadita con costanza fin dal primo mandato. Il primo caso importante ha riguardato l'approvazione del 'decreto incentivi' (dl. n. 5/2009) nell'aprile 2009. Il Presidente criticò l'inserimento di norme prima non previste. Altri due episodi rilevanti hanno riguardato il c.d. 'decreto mille proroghe' per il 2011 (dl. n. 225/2010) e per il 2012 (dl. n. 216/2011).

In entrambi i casi, il Presidente ha inviato delle lettere ai presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio chiedendo che il principio di omogeneità venisse rispettato. L'intervento del Quirinale su questo punto ha avuto esito positivo sebbene con sfumature diverse. Da un lato, ha ottenuto un successo parziale rispetto ai provvedimenti qui richiamati nel senso che i moniti sono serviti ad eliminare alcune delle norme intrusive, ma non tutte. Tuttavia, in questi casi il Presidente non ha ritenuto di portare alle estreme conseguenze le sue critiche arrivando al rinvio della legge di conversione sia per ragioni di opportunità politica che di coerenza giuridica. Infatti, dato che non è previsto il rinvio parziale nel nostro ordinamento, se il Capo dello Stato rinviasse alle Camere un decreto legge a causa delle misure che sono state introdotte in sede di conversione, dovrebbe respingere l'intero provvedimento, rifiutando il testo originario di cui lui stesso aveva autorizzato l'emanazione.

D'altro lato, le continue critiche del Presidente rispetto al problema dell'eterogeneità dei decreti-legge hanno conseguito un grande successo in senso più generale. Infatti, proprio le perplessità sollevate da Napolitano (e prima di lui da Ciampi) sembrano aver condotto a un'importante svolta della giurisprudenza della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 22/2012, ha sancito il divieto di inserire emendamenti non omogenei rispetto all'oggetto o al fine del provvedimento d'urgenza. Fino ad allora, infatti, la Presidenza della Repubblica era stata l'unica istituzione a svolgere un reale controllo sul problema dell'eterogeneità dei decreti-legge, dal momento che su questo aspetto la Corte non ha sempre avuto orientamenti univoci (ad esempio, con le sentt. n. 355 e n. 367 del 2010).

Ciononostante il Parlamento e il Governo sembrano comunque restii a rispettare questi vincoli esplicitati dalle istituzioni di controllo. Infatti, alla fine del 2013 Napolitano è dovuto tornare nuovamente sul punto in occasione del c.d. 'decreto salva Roma' (dl. n. 126/2013) che venne ritirato dal Presidente del Consiglio Letta dopo che il Capo dello Stato aveva segnalato ai presidenti delle Camere, come nell'*iter* di conversione, al testo originario fossero stati aggiunti altri 10 articoli (nonché 90 commi). Il Governo di conseguenza decideva di inserire alcune delle norme per appianare il dissesto di bilancio del comune di Roma nel decreto 'mille proroghe' per il 2014. Quest'ultimo decreto è stato sdoppiato per far salvi almeno formalmente i rilievi del Presidente in merito al principio di omogeneità, rimangono dubbi peraltro che si

sia salvata la sostanza del monito presidenziale (P. Torretta, *Il Governo e il 'gioco' dei tre decreti*, in www.confronticostituzionali.eu/?p=886).

Nonostante, come è logico attendersi, le azioni di *moral suasion* abbiano l'intento di correggere, modificare o migliorare i provvedimenti normativi, non sempre le esternazioni sulla legislazione hanno sanzionato i provvedimenti del Governo, ma, al contrario, in qualche caso li hanno rafforzati. L'esempio più emblematico in questo senso è quello delle due note presidenziali del luglio 2008 che accompagnarono il c.d. Lodo Alfano (l. n. 124/2008) sulla sospensione dei procedimenti penali per le più alte cariche dello Stato. Sia la prima che la seconda nota rilevavano che il testo sembrava ottemperare ai rilievi che la Corte Costituzionale aveva fatto rispetto alla precedente legge n. 140/2003 sullo stesso argomento: il c.d. lodo Schifani. Il Presidente quindi promulgò la legge la cui incostituzionalità sarebbe stata sancita l'anno successivo dalla Corte Costituzionale.

Nella maggior parte dei casi, invece, le esternazioni presidenziali hanno avuto l'intento di evidenziare le criticità di alcuni provvedimenti. Tali critiche hanno avuto spesso un impatto rilevante poiché i provvedimenti sono stati modificati nel senso voluto dal Quirinale, come è accaduto per il maxi emendamento del c.d. decreto sviluppo del 2011, oppure sono stati abbandonati, come nel caso del disegno di legge costituzionale sulla sospensione dei processi alle più alte cariche dello Stato, proposto dal Governo Berlusconi dopo la bocciatura da parte della Consulta del Lodo Alfano. In quell'occasione, con una lettera al Presidente della Commissione Affari Costituzionali al Senato, il Presidente espresse le sue perplessità in merito alla previsione che la sospensione dei processi penali riguardasse anche il Capo dello Stato poiché quella decisione rischiava di ridurne l'indipendenza (Comunicato 22/10/2010. Fonte: sito del Quirinale).

In altri casi, il Presidente decise di procedere all'emanazione dei decreti o alla promulgazione delle leggi pur riservandosi una sorta di diritto di critica *ex post*. Questo fu il caso del decreto legge sui rifiuti in Campania, che venne accompagnato da una nota che lo definiva un provvedimento con molti limiti e non risolutivo, mentre il decreto c.d. 'salvaliste' (n. 29/2011) fu criticato perché forniva un'interpretazione a posteriori di disposizioni relative alla presentazione delle liste. In entrambi i casi il Governo decise di non procedere alla conversione.

Tra le esternazioni più inusuali dei presidenti bisogna ricordare anche la 'promulgazione dissenziente' (A. Ruggeri, *Ancora un caso*

di promulgazione con 'motivazione'... *contraria*, www.forumcostituzionale.it, 2009) che Napolitano ha adottato più volte in continuità con la prassi del suo predecessore. In effetti, Napolitano ha deciso di promulgare ben due leggi nonostante ne contestasse alcune parti: la legge n. 94/2009 in materia di pubblica sicurezza e la legge Gelmini di riforma dell'Università (l. n. 240/2010). In questo caso sembra che l'intento del Presidente sia stato quello di dissociarsi dall'azione di Governo, pur non volendo arrivare ad uno scontro istituzionale, come forse sarebbe accaduto se avesse utilizzato il rinvio in merito a due leggi che costituivano elementi salienti del programma elettorale della coalizione di Governo di centro-destra. In effetti, le critiche sembrano aver avuto l'intento primario di assicurarsi comunque la comprensione dell'opinione pubblica che si era mostrata molto combattiva su queste questioni.

Gli esempi di *moral suasion* più problematici hanno riguardato le dichiarazioni presidenziali in merito a provvedimenti legislativi ancora in discussione alle Camere. Infatti, in questi casi è maggiore il rischio che l'intervento presidenziale travalichi le funzioni del controllo finendo per trascinare in quelle di autorevole e influente co-legislatore (G. Pasquino, *La Presidenza Ciampi*, in J. Blondel e P. Segatti, a cura di, *Politica in Italia*, il Mulino, Bologna 2003, pp. 115-34). Esempi in questo senso ce ne sono stati parecchi. Un primo caso ha riguardato la promulgazione della legge n. 126/2008 che convertiva il decreto legge per la salvaguardia del potere di acquisto delle famiglie. In quell'occasione, il Presidente promulgava la legge pur esprimendo in un comunicato una critica ad un particolare aspetto relativo al tema della flessibilità di bilancio, ma soprattutto il Capo dello Stato faceva riferimento a un decreto legge della manovra finanziaria estiva ancora in corso di conversione (dl n. 112/2008). La segnalazione presidenziale è stata letta come un avvertimento che condizionava la promulgazione del secondo decreto legge all'adempimento del punto sollevato nel primo. L'obiettivo del Presidente era chiaramente quello di influenzare l'approvazione del testo finale da parte del Senato. Ancora, nel dicembre 2012, con una dichiarazione pubblica, Napolitano segnalò l'opportunità di attribuire ai comuni l'intero gettito dell'IMU. Il Governo Monti con un emendamento al disegno di legge di stabilità accolse il consiglio del Presidente.

Invece, altri casi di intervento presidenziale durante l'iter legislativo sono più difficili da ricostruire poiché si basano su lettere,

incontri o telefonate riservate che vengono alla luce solo attraverso le indiscrezioni dei mass-media. Tuttavia, tra gli episodi più noti ricordiamo il decreto legge (n. 92/ 2008) sulla sicurezza e il decreto legge sulle intercettazioni telefoniche. Quanto al primo, in sede di conversione, venne aggiunta una norma che prevedeva la sospensione dei processi relativi a reati punibili con meno di dieci anni di reclusione (fattispecie di reato che coinvolgeva lo stesso Berlusconi) al fine di favorire lo svolgimento dei processi dei delitti più gravi. L'eliminazione della disposizione aggiunta è stata il frutto di un accordo tra il Presidente e il Governo. Il compromesso consisteva nell'impegno da parte governativa di ritirare la disposizione a patto che alle Camere fosse discusso un progetto di legge (lodo Alfano), nel quale veniva riproposta la questione relativa alla sospensione dei processi penali alle più alte cariche dello Stato.

Nel caso delle intercettazioni telefoniche, già nel 2007 Napolitano aveva inviato una lettera ai presidenti di Camera e Senato chiedendo che tale questione venisse presa in considerazione solo in un secondo momento rispetto alla più urgente riforma dell'ordinamento giudiziario. Infine, anche la telefonata fatta il 1 dicembre 2011 dal Capo dello Stato al Presidente della Camera Gianfranco Fini per esprimere il proprio compiacimento per la rapida approvazione del disegno di legge costituzionale sul pareggio di bilancio può essere letta come una sostanziale approvazione dell'operato del Governo Monti e come un incitamento al Senato ad approvare il testo.

Dalla ricostruzione qui effettuata appare evidente che il Presidente Napolitano ha svolto un ruolo di forte supervisione e di controllo del processo legislativo

che ha portato nella maggior parte dei casi ad esiti di successo. Tale controllo è stato esercitato sia con governi di centro-destra che con governi di centro-sinistra e persino con governi creati dal Presidente stesso (Monti e Letta). Da questo punto di vista, quindi, a chi scrive sembra che il Presidente abbia dimostrato nei fatti di essere *super partes*.

Detto questo, non c'è dubbio che complessivamente Napolitano abbia interpretato il ruolo presidenziale con un marcato profilo politico, nel senso di aver svolto un'opera intensa di mediazione e di aggiustamento tra le posizioni espresse dalle diverse forze politiche.

Napolitano ha interpretato il ruolo presidenziale con un marcato profilo politico

Difatti, diversamente dai suoi predecessori, ha preferito utilizzare i c.d. *soft powers* piuttosto che i poteri formali. Tale scelta indica chiaramente che il Presidente ha sempre tenuto conto non solo degli aspetti giuridici, ma anche dei possibili scenari politici che le sue scelte avrebbero condizionato. Ovviamente, questo comportamento si è esposto ad alcuni inconvenienti, almeno due principali: uno in merito all'efficacia del controllo, l'altro che riguarda il pericolo di sconfinare rispetto alla stessa funzione di controllo.

Quanto al primo inconveniente, dall'analisi emerge che sono gli atti formali quelli ad aver in ogni caso avuto esito di successo, dal momento che Parlamento e Governo hanno sempre recepito, modificato o ritirato i provvedimenti oggetto di critica da parte del Presidente. Nel caso degli atti informali la situazione è più fluida. Gli interventi di Napolitano hanno dimostrato di essere stati efficaci in un numero elevato di casi e soprattutto in un periodo temporale circoscritto, ossia tra il 2009 e il 2012, esattamente quando il consenso popolare per Napolitano era più elevato (in media nel 70,3% nel 2009; 70,9% nel 2010; 65,1% nel 2011 e 66,5% nel 2012. Fonte: Demos & PI). In altre parole, Napolitano sembra aver preferito – fintanto che poteva contare sul supporto dell'opinione pubblica – utilizzare la *moral suasion* per controllare la legislazione piuttosto che arrivare a scontri palesi con le forze di maggioranza. Tuttavia, quando il suo consenso è calato ha capito che la *moral suasion* avrebbe potuto essere inefficace e ha preferito utilizzare i poteri formali come dimostra il discorso alle Camere del 2013. Inoltre, anche nel caso di Napolitano taluni appelli sono rimasti inascoltati. Ad esempio, quelli relativi alla necessità della riforma della legge elettorale. Né il governo Prodi II né il governo Monti né il governo Letta sono riusciti nell'intento di modificare il *porcellum*. Soltanto dopo la sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale, il governo Renzi ha effettivamente avviato un processo di riforma.

Quanto all'inconveniente dello sconfinamento, alcune delle esternazioni del Presidente durante l'iter legislativo sono state viste con crescente preoccupazione poiché hanno finito per trasformare il Presidente da arbitro a co-legislatore. Tale ruolo non è ovviamente previsto dalla Costituzione italiana. Inoltre, costituisce interferenza con l'autonomia del Governo e del Parlamento. Se è vero che il Parlamento è libero di decidere come crede, dal momento che persino i veti formali del Presidente sono tutti superabili, bisogna anche

sottolineare che, a volte, le esternazioni di Napolitano hanno dato l'impressione di voler gettare tutto il peso istituzionale e politico del Quirinale sulle scelte del Parlamento, conducendolo alle posizioni desiderate.

L'esperienza di Napolitano ha rappresentato il punto di arrivo di un processo iniziato negli anni Novanta che ha comportato un protagonismo sempre più accentuato del Presidente nell'arena politica. A ben vedere, quest'esito può essere spiegato tenendo conto di alcune condizioni. La prima riguarda la costruzione costituzionale della figura presidenziale, i cui compiti e le cui funzioni sono state volutamente lasciate sfumate dai costituenti, tanto che neppure durante la c.d. Prima Repubblica i presidenti italiani hanno davvero incarnato l'archetipo del notaio (certamente non Saragat, non Pertini, non Cossiga) riuscendo a contare di più che in altri contesti parlamentari. Le altre condizioni rinviano a tutte quelle trasformazioni che hanno investito la politica e la società negli ultimi vent'anni (indebolimento dei partiti, personalizzazione, mediatizzazione) e che hanno condotto a situazioni di impasse che sono state spesso sbloccate dall'intervento delle istituzioni di garanzia, compresa la Presidenza, poiché in politica il vuoto non esiste.

Di conseguenza, pur riuscendo a conservare sostanzialmente la terzietà tra le parti, negli ultimi anni il Presidente non ha giocato un ruolo semplicemente arbitrale, ma è intervenuto nel processo politico prendendo decisioni al posto del Parlamento e del Governo tutte le volte che questi erano troppo distratti, troppo deboli, troppo lenti per agire. Tale comportamento è evidente soprattutto rispetto alla sfera della formazione dei governi, ma è avvenuto anche nella sfera della costruzione delle politiche, in particolare tutte le volte che il controllo è sfumato nell'intromissione.

L'interventismo dei presidenti italiani non sembra destinato a chiudersi come una parentesi, dal momento che non sono venute meno le condizioni appena ricordate. È probabile quindi che il prossimo Presidente finirà per svolgere il ruolo di protagonista suo malgrado, come accadde perfino a un *outsider* della politica come Ciampi.

L' interventismo dei presidenti italiani non sembra destinato a chiudersi

Gianfranco
Pasquino

Un Presidente semipresidenziale, *malgré lui*

La storia presidenziale di Giorgio Napolitano è soprattutto il prodotto dell'incontro fra un politico di professione, dove 'professione' significa in special modo esperienza e padronanza assoluta degli strumenti e delle tecniche, vale a dire professionalità, e circostanze, incidenti, sfide che hanno richiesto e imposto il ricorso a tutti i ferri del mestiere della politica democratica. In più occasioni, quell'incontro durato quasi nove anni, ha obbligato il Presidente Giorgio Napolitano, per esperienza e per convinzione, parlamentarista classico, a operare come presidente semipresidenzialista *malgré lui*. Sicuramente, Napolitano ha sempre agito in piena consapevolezza, politica e istituzionale, perseguendo con determinazione e ostinazione gli obiettivi congiunti della stabilizzazione del sistema politico e del suo migliore funzionamento. È lecito sostenere che abbia più volte tratto grande soddisfazione anche personale dall'esercizio il più esteso possibile di tutti i molti poteri presidenziali iscritti nella Costituzione. Però, è anche probabile che, a conclusione del suo breve secondo mandato, il Presidente stesso sia giunto a una valutazione non del tutto positiva di quanto ha potuto fare lui e di quanto l'attuale assetto della Repubblica parlamentare italiana effettivamente consenta. I limiti dell'ultimo parlamentarismo classico rimasto sul continente europeo, quello italiano, sono emersi con maggiore nettezza proprio nello stato di persistente difficoltà del sistema dopo il collasso dei partiti nel 1994. In maniera del tutto irriuale, forse anche per dare sostegno alla trasformazione del Senato, lo stesso Presidente Napolitano è giunto a censurare il bicameralismo paritario all'italiana come «il primo passo falso dell'Assemblea Costituente» («Corriere della Sera», 23 dicembre 2014, p. 10).

Pure sospendendo, ma non troppo, il giudizio sulle riformette del governo Renzi che costituiranno, nel migliore dei casi, medicinali temporanei, la malattia del sistema politico italiano (che, oltre alle istituzioni e alle leggi elettorali, include i partiti) rimane grave. Era e continua a essere illusorio pensare che un Presidente della Repubblica, pure autorevole e competente, riesca da solo a guarire la malattia del sistema, quand'anche sapesse utilizzare al massimo i suoi poteri costituzionali. Per di piú, gli interventi di Napolitano, spesso in situazioni di emergenza, hanno trovato non pochi critici pronti ad affermare, ma raramente capaci di argomentare, che il Presidente Napolitano andava anche oltre, molto oltre i poteri attribuitigli dalla Costituzione. Al proposito, gli interpreti della Costituzione dovrebbero effettuare la cruciale distinzione fra un uso anticostituzionale del potere presidenziale, ovviamente, censurabile, e un suo uso extracostituzionale che, naturalmente, è un argomento delicatissimo, meritevole di critica, ma anche di elogi a seconda degli obiettivi, delle circostanze, del successo. Tenendo ferma questa distinzione, che pure lascia spazi di ambiguità e non può in nessun modo eliminare una zona grigia, non fatta, però, da *arcana imperii*, quanto da comprensibile e legittima discrezionalità e riservatezza, diventa possibile sia analizzare la trasformazione dei comportamenti di Napolitano sia interrogarsi sui cambiamenti del ruolo e dei compiti della Presidenza nel sistema politico italiano per approdare, come farò, alla proposta di una non piú rinviabile riforma.

Ritorno al punto iniziale e centrale. Per storia personale, per cultura politica, per preferenze istituzionali, Giorgio Napolitano deve sicuramente essere definito un *parlamentarista* classico. Nonostante la sua esposizione al mondo anglosassone e la sua conoscenza delle, pur molto diverse fra loro, istituzioni negli USA e in Gran Bretagna, non soltanto Napolitano non ha mai pensato che il presidenzialismo USA sia un modello importabile nel contesto italiano, ma, anche se ha spesso parlato della necessità di una «matura democrazia dell'alternanza», non ha neppure espresso una preferenza per il cosiddetto modello Westminster. Pur sapendone molto di piú di alcuni affannati esegeti italiani, ad esempio, relativamente al fatto, tutt'altro che marginale, che il Regno (tuttora) Unito è una monar-

Bisogna distinguere tra uso anti- e uso extra-costituzionale del potere presidenziale

chia e che, di conseguenza, l'ereditarietà di quella carica di vertice elimina alla radice tutti gli enormi conflitti e le fortissime tensioni derivanti dall'elezione del Capo dello Stato, Napolitano ha costantemente tenuto presenti le peculiarità istituzionali di quel modello. Oltre che parlamentarista, Napolitano è stato, come tutti i dirigenti comunisti italiani della sua generazione e di quelle successive, un *proporzionalista* sulla base della convinzione, tutt'altro che peregrina, ma non necessariamente corretta nella sua versione fondamentalista, che un Parlamento democratico debba riuscire ad offrire il massimo di rappresentanza politica al suo elettorato, al popolo sovrano (e viceversa). Infine, Napolitano è coerentemente sostenitore di una democrazia *rappresentativa*, imperniata sui partiti, poco aperta al ricorso ai referendum.

Nonostante siano stati proprio i referendum lo strumento politico attivato dai cittadini ad aprire la strada alla seconda fase della Repubblica italiana, nella sua autobiografia politica (*Dal Pci al socialismo europeo*, Laterza, 2005), notevole anche per le omissioni, Napolitano non ne fa praticamente cenno. Anche da questo silenzio è facile dedurre che non fu sicuramente entusiasta dei referendum elettorali del 1991 e del 1993, anche se, poi, altro esempio di ironia della storia, fu lui, in quanto Presidente della Camera dei deputati, a sovrintendere all'elaborazione e approvazione del Mattarellum: un sistema elettorale tre quarti maggioritario in collegi uninominali ('all'inglese') e un quarto proporzionale. Conservo ancora un biglietto scritto di suo pugno su carta intestata del Presidente della Camera nel quale mi invitava a «rettificare» alcune mie critiche, espresse in un articolo su «l'Unità» nell'estate del 1993, a quelli che ritenevo essere alcuni degli inconvenienti di quella legge. Non sono in grado di trattenermi dall'aggiungere che avevo ragione, anche se è innegabile che persino il Mattarellum, pur non privo di facilmente individuabili inconvenienti (dallo scorporo alla possibilità di liste civetta), rimane di gran lunga preferibile tanto ad un Porcellum anticostituzionale quanto ad un Italicum confusionale.

Non direi che le convinzioni proporzionaliste del Presidente Napolitano siano venute meno. Tuttavia, pur di superare il Porcellum, anche per ottemperare alla sentenza della Corte Costituzionale, Napolitano ha dichiarato il suo sostegno a una nuova legge elettorale, quella confezionata da Renzi e dai suoi collaboratori, variamente e ripetutamente riveduta, non mancando di avvertire che quel testo

sia «destinato a essere ridiscusso con la massima attenzione per criteri ispiratori e verifiche di costituzionalità che possono indurre a concordare significative modifiche». Il modello Westminster non è nell'orizzonte riformatore di Napolitano anche perché il sistema elettorale maggioritario a un turno nei collegi uninominali dà vita non soltanto a una *House of Commons* fortemente dis-rappresentativa, ma nel contesto italiano restringerebbe in maniera sostanziale il numero dei partiti in grado di ottenere seggi. Anche se è molto improbabile che l'Italia si avvii verso un sistema bipartitico, Napolitano vi preferirebbe un sistema multipartitico con coalizioni in grado di dare vita a governi stabili. Il bipolarismo, che implichi l'esistenza di due grandi coalizioni, per quanto non rigide, in competizione fra loro, è certamente gradito al Presidente Napolitano nella misura in cui serve a fondare e a fare funzionare una democrazia dell'alternanza. Comprensibilmente, la presenza del terzo polo pentastellato rende molto difficile e aleatorio un bipolarismo di coalizioni. Questa lunga premessa serve ad evidenziare quanto il corso della politica italiana si sia distaccato dalle preferenze politiche e istituzionali di Napolitano e lo abbia costretto ad operare tenendo conto che tornare indietro non si può, ma anche che andare avanti richiede una visione complessiva finora non espressa da nessuno dei protagonisti. La mia tesi è che, anche tenendo conto dell'esperienza della Quarta Repubblica francese, politicamente e istituzionalmente il sistema più simile all'Italia repubblicana, e della sua trasformazione in Quinta Repubblica, l'evoluzione della politica italiana abbia costretto in più occasioni Napolitano a muoversi sull'asse inclinato che conduce al semipresidenzialismo di fatto.

L'evoluzione della politica italiana ha costretto Napolitano ad un semipresidenzialismo di fatto

Non intendo ricorrere ancora una volta alla pure utilissima analogia interpretativa dei poteri presidenziali sotto specie di fisarmonica, intelligentemente formulata da Giuliano Amato, in seguito ripetutamente, ma non sempre appropriatamente, utilizzata, senza citarne la fonte, da commentatori troppo disinvolti, ma è lampante che più di tutti i suoi predecessori Napolitano ha saputo, dovuto, voluto e, quasi certamente, gradito portare al diapason il suono della fisarmonica dei poteri attribuitigli dalla Costituzione. Altrettanto certamente, il Presidente parlamentarista non avrebbe mai pensato

che la necessità di ricorrere alla sua fisarmonica si sarebbe presentata molto presto e sarebbe continuata molto spesso. Dimenticato è l'episodio della crisetta del Governo Prodi II in seguito ad una sconfitta parlamentare su una questione di politica estera, dopo nemmeno un anno di governo, a metà febbraio 2007. Napolitano non ebbe dubbi e impose a Prodi di continuare. Nel gennaio 2008, però, Napolitano fu costretto a prendere atto che la coalizione che portava il nome, tutto un ossimoro, di Unione guidata da Prodi si era oramai disintegrata. Dunque, lo scioglimento del Parlamento era diventato un atto inevitabile, tanto dovuto quanto necessario per ottenere dal popolo sovrano che conferisse il mandato a governare ad una maggioranza. Al proposito, date le composizioni, scomposizioni, ricomposizioni delle coalizioni elettorali italiane e delle loro componenti, gli aggettivi 'vecchia' e 'nuova' si rivelano altrettanto inadeguati. Altrove, nelle democrazie europee, partiti e coalizioni manifestano una stabilità che si trasferisce sul sistema politico.

Anche se con Berlusconi non si può (non si poteva?) mai dire, le sue due abbondantissime maggioranze parlamentari alla Camera e al Senato erano tali da fare presagire una tranquilla navigazione della legislatura 2008-2013 fino al suo naturale esaurimento. Il Presidente della Repubblica si sarebbe trovato nella condizione di passare da potenziale suonatore di fisarmonica a predicatore di un'Italia (e di un'Europa) migliori. Invece, ma questa è, almeno parzialmente, un'altra storia, tutta meno che 'presidenziale', fattori internazionali, vale a dire, l'ampio discredito di cui Berlusconi godeva sulla scena europea (e americana), fattori nazionali, la sua gestione cesaristica del Popolo della Libertà, e fattori personali, le oramai giustamente famose 'cene eleganti e con decoro' che caratterizzarono moltissime serate ad Arcore, costrinsero il Presidente Napolitano ad avventurarsi in un accidentato percorso semipresidenziale.

Peraltro, quello che ritengo sia possibile definire il primo atto corposamente semipresidenziale compiuto dal Presidente Napolitano è la sua richiesta ad alcuni dirigenti di partito, coronata da successo, affinché la Camera dei deputati posticipasse di un mese, dal novembre al dicembre 2010, il voto di sfiducia da più parti preannunciato nei confronti del governo Berlusconi. La maggioranza parlamentare di Berlusconi aveva già perso molti pezzi e con ogni probabilità non avrebbe avuto la compattezza e le dimensioni per consentire al governo di uscire indenne dal voto di fiducia. Un mese dopo, invece,

l'incessante opera di 'persuasione' condotta da Berlusconi e da Verdini, persuasione che si estrinsecò, almeno in parte, legittimamente, anche nella promessa di cariche e di ricandidature ad un buon numero di deputati, aveva dato i suoi frutti. Il Presidente Napolitano agì sicuramente per evitare una crisi al buio che, accompagnata dalla successiva molto probabile necessità di sciogliere il Parlamento, che era quanto volevano le opposizioni, si sarebbe potuta rivelare pericolosissima per l'economia italiana, indebolita da un crescente spread nei confronti dei titoli di stato tedeschi e dall'aumento della sfiducia degli operatori economici internazionali. La sua decisione, altamente politica, non una imposizione, poiché i dirigenti di partito avrebbero potuto disattenderla, con la quale il Presidente dimostrava di sapere ricorrere molto efficacemente alla persuasione morale, resa praticabile dalla sua carica e sostenuta dal suo prestigio, evidenziò la debolezza dei partiti divisi fra loro e al loro interno, e, più di qualsiasi scelta successiva, ha cambiato la storia politico-parlamentare italiana. A mio modo di vedere, ha anche concretamente e visibilmente inaugurato la fase semipresidenziale del settennato di Napolitano.

Il secondo atto 'semipresidenziale' è stato ancora più incisivo nonché altrettanto controverso

Il secondo atto 'semipresidenziale' è stato ancora più incisivo nonché altrettanto controverso. Qualche fantasiosa ricostruzione giornalistica ha sostanzialmente accusato il Presidente Napolitano di avere preparato la sostituzione di Berlusconi a capo del governo fin dal luglio 2011. A costo di essere provocatorio, sosterrò che, se fosse effettivamente andata così, bisognerebbe congratularsi con Napolitano per la sua preveggenza, per le sue fini capacità di analista politico e per la sua saggezza istituzionale. Al tempo stesso, bisognerebbe chiedere ai parlamentari di centro-destra per quale ragione non abbiano attivato la procedura di autorizzazione a procedere nei confronti di un Presidente che aveva tanto gravemente alterato il corso della politica italiana. Meno provocatoriamente, è forse risolutivo notare tre elementi. Primo: che il Quirinale è un luogo privilegiato dal quale osservare la politica italiana e al quale affluiscono molteplici informazioni politiche, nazionali e internazionali, da una pluralità di canali. Secondo: che era inevitabile che un Presidente che già allora aveva ampiamente manifestato le sue preoccupazioni per la guida del governo e per la assolutamente inadeguata presenza dell'Italia

in Europa, si interrogasse sui possibili rimedi. Terzo: che lo spread, non un venticello di imprecisata origine, ma quel differenziale fra il rendimento dei bond italiani e quelli tedeschi, vale a dire la valutazione del 'rischio Italia' ad opera degli operatori economici internazionali (i quali tutto desiderano meno che rimetterci i loro guadagni e i soldi dei loro clienti), costituiva il segnale più convincente e più drammatico dell'insostenibilità dell'azione del governo Berlusconi. Il Presidente Napolitano non era reo di complottare, ma era chiamato a rappresentare «l'unità nazionale» in un'accezione più ampia e più comprensiva: quella del salvataggio del sistema politico premessa di un suo migliore funzionamento. In un'effettiva situazione semi-presidenziale, qualsiasi Presidente avrebbe proceduto all'immediata sostituzione del capo del governo (e di alcuni ministri). Gli esempi, da de Gaulle a Hollande, sono molti, tutti rivelatori della volontà di riequilibrio e risintonizzazione.

In quei giorni del novembre 2011, la Costituzione della repubblica parlamentare italiana rivelò di avere più di quelle poche rughe che il Presidente Napolitano le aveva indelicatamente (!) attribuito, celebrandola nel 2008 come «una splendida sessantenne» bisognosa di alcuni, pochi ritocchi. Altrove, ad esempio, nel Regno Unito, a un Primo Ministro diventato imbarazzante, è la sua stessa maggioranza parlamentare che chiede le dimissioni e che lo sostituisce prontamente come fecero nel 1990 i Conservatori con la pur potentissima Margaret Thatcher, che non gradì, ma non volle spaccare il suo partito; e come fecero nel 2007 i laburisti con Tony Blair il quale, pure, li aveva condotti a tre consecutive vittorie elettorali. Altrove, ad esempio, in Germania, un Cancelliere che perde la sua maggioranza viene limpidamente sostituito con l'originale procedura del voto di sfiducia costruttivo. Insomma, sia nella monarchia parlamentare dove vige il governo del Primo ministro sia nella repubblica parlamentare dove si è affermata la 'democrazia del cancelliere', il capo del governo dimostratosi incapace di governare viene (sol)lecitamente sostituito senza nessun ricorso allo scioglimento del Parlamento. Infine, altrove, ad esempio, nella Francia della Quinta Repubblica, è il Presidente che, proprio (pre)occupandosi del buon funzionamento delle istituzioni decide di nominare un diverso Primo ministro ed è costituzionalmente abilitato a farlo purché, naturalmente, quel Primo ministro goda della fiducia del Parlamento.

Sfruttando, ovvero, esercitando un altro dei suoi poteri presi-

denziali, con un colpo di classe che nessuno, ma proprio nessuno, dei quirinalisti, nonostante l'accesso privilegiato di cui qualcuno di loro visibilmente gode, era riuscito a prevedere, Napolitano prima nominò il professor Mario Monti senatore a vita, poi, appena una settimana dopo, gli conferì l'incarico di formare il governo. Avendo scelto un Presidente del Consiglio fin troppo digiuno di politica (come Monti avrebbe rapidamente e, soprattutto, conclusivamente, dimostrato), Napolitano partecipò attivamente anche al reclutamento dei ministri spettando comunque a lui la loro nomina (art. 92) su «proposta» del Presidente del Consiglio. Il governo Monti, sostenuto da una «strana maggioranza», come dichiarò lo stesso Monti, nel panorama dei governi della transizione non fu, in effetti, molto strano. Composto essenzialmente da ministri non-parlamentari e sostenuto dall'autorità istituzionale e politica del Presidente Napolitano, il governo Monti ha esibito moltissimi elementi comuni con il governo guidato da Lamberto Dini (gennaio 1995-febbraio 1996) ed ebbe una durata non dissimile: novembre 2011-dicembre 2012.

Proprio come aveva fatto Scalfaro con Dini (1995-1996), anche Napolitano orientò, incoraggiò, protesse il governo Monti fino a che fu possibile. Sicuramente, Napolitano avrebbe preferito un altro esito al governo Monti, ovvero alla parabola politica del suo titolare. Infatti, era tutto sommato intuibile che il Presidente puntava su Monti come suo successore al Quirinale sia come ricompensa al servizio reso al paese nel ruolo di capo del governo sia per la sua caratura europea che sarebbe servita a limitare gli eventuali attacchi e le speculazioni sull'andamento dell'economia italiana. Non sappiamo quanto lo colse di sorpresa la decisione presa da Monti di, nelle sue parole, «salire in politica» lanciando la sua lista *Scelta Civica* e personalizzandola con l'inserimento nel logo delle parole «Con Monti per l'Italia». Però, è certo che l'operazione politica effettuata da Monti, nient'affatto condivisa da Napolitano (e molto al disotto delle aspettative nelle urne), complicò enormemente la strategia presidenziale di lasciare in eredità un assetto istituzionale e governativo consolidato nel momento del suo preannunciato abbandono del Quirinale.

Per quanto oramai quasi del tutto negletto, l'episodio del tentativo effettuato da Bersani di formare il governo subito dopo le elezioni che non aveva vinto costituisce un esempio straordinariamente importante della visione costituzionale e della saggezza politica di Napolitano. Infatti, il Presidente si rifiutò di dare un

formale incarico a Bersani attendendo che lo *scouting* del segretario del PD fra le Cinque Stelle desse frutti, positivi (certo, non quelli preferiti da Napolitano) oppure negativi (da lui sostanzialmente previsti). La ratio del non affidamento dell'incarico era basata sulla previsione che Bersani non avrebbe avuto successo, ma che avrebbe potuto sostenere che l'impossibilità di formare il governo ad opera del segretario del partito di maggioranza rendeva obbligatorio il ritorno alle urne. Invece, in generale contrario al logoramento elettorale, Napolitano riteneva corretto che altri verificassero la possibilità di dare vita a un governo che avesse una maggioranza la più ampia possibile in Parlamento. Inoltre, il sostegno da lui event-

Napolitano non ha né cercato né voluto la rielezione

tualmente concesso a un governo Bersani, probabilmente privo di fiducia in Senato, avrebbe coinvolto anche la Presidenza e ne avrebbe ridotto la libertà di manovra. Napolitano si trovò, come è facilmente comprensibile, in una situazione ai confini fra il parlamentarismo e il semipresidenzialismo. La sbrogliò con la nomina di Letta e con l'indicazione del perimetro della maggioranza parlamentare di riferimento: limpida fattispecie di 'governo del Presidente', innervato da 'tecnici' e sostanzialmente imposto al Parlamento.

Tutti i presidenti della Francia semipresidenziale hanno cercato di essere rieletti. Due, François Mitterrand (1981-1995) e Jacques Chirac (1995-2007), ci sono riusciti. Alcuni Presidenti italiani avrebbero gradito essere rieletti. Nessuno vi è riuscito tranne Napolitano che la rielezione non l'ha né cercata né voluta, ma, in un certo senso, si è trovato costretto ad accettarla. Per tempo, Napolitano aveva opportunamente dichiarato che per ragioni personali (l'età già avanzata) e per motivazioni istituzionali (non creare il precedente di una rielezione), non era disponibile a prolungare la sua permanenza al Quirinale. Un insieme di gravi circostanze politiche e istituzionali, prodotte soprattutto dall'incapacità della classe politica e parlamentare, lo obbligarono a tornare sui suoi passi, al Quirinale, per un secondo mandato senza precedenti. Nel solenne e durissimo discorso di (re)insediamento di fronte alle Camere riunite e plaudenti, oltre che per lui, per lo scampato pericolo di un loro collasso sistemico, Napolitano mise in grande evidenza i compiti ai quali quel Parlamento avrebbe dovuto adempiere. Li aveva già

comunicati come condizione per accettare la rielezione ai politici che erano saliti al Colle implorandolo di restare. Primo, riformare la legge elettorale del 2005; secondo, infrangere il tabù del bicameralismo paritario; terzo, far nascere e far vivere un governo con intese fra forze diverse, e, con intese anche più ampie, procedere a «dare soluzioni condivise a problemi di comune responsabilità istituzionale». Insomma, il Presidente un tempo parlamentarista dettò ai partiti e al Parlamento un'ambiziosa agenda di governo, indicando anche, seppure a grandi linee, il perimetro della coalizione indispensabile per attuarla e nominando una commissione di 'saggi' che formulassero le riforme istituzionali e socio-economiche da perseguire.

Come anticipato sopra, ricorrendo alle larghe intese, il Presidente Napolitano nominò il Democratico Enrico Letta Presidente del Consiglio di un governo sostenuto dal PD, da Scelta Civica e da Forza Italia. Anche in questo caso, Napolitano esercitò appieno le sue prerogative presidenziali sia nella nomina di Letta sia in quella che si potrebbe chiamare *moral suasion* per la scelta di alcuni ministri sia, infine, per il ravvicinamento fra PD e Forza Italia, fino a pochissimo tempo prima i due poli intorno ai quali si era costruito il tanto criticato, ma anche tanto desiderato, bipolarismo italiano. Il successo elettorale del Movimento 5 Stelle ha mandato in soffitta, è difficile dire per quanto tempo, il bipolarismo esistito dal 1994 al 2013 imperniato sullo scontro fra Berlusconi, da un lato, e mutevoli aggregazioni di centro-sinistra, dall'altro. Sul campo aperto della politica italiana, il Presidente della Repubblica si trovava a svolgere il ruolo di allenatore-giocatore, obbligato a tenere nel massimo conto i giocatori che poteva scegliere dalle diverse squadre. Quando alla fine del 2013, con un consenso inaspettatamente elevato, Matteo Renzi portò a compimento la sua lunga corsa alla segreteria del Partito Democratico, Napolitano prese atto con sollievo misto a preoccupazione che il gioco stava cambiando. Nel febbraio 2014 la fin troppo repentina e rapida staffetta da Letta a Renzi, alla quale Napolitano non si oppose, segnalò due punti importanti. In primo luogo, il Presidente si trovò costretto, senza troppo giubilo, ad adeguarsi alla preferenza espressa dal partito di maggioranza (assoluta solo alla Camera) il cui nuovo segretario aveva deciso di cambiare il capo del governo. Ben nota a Napolitano che vi aveva assistito un notevole numero di volte, quella condotta

dal Partito Democratico di Renzi è stata un'operazione di stampo democristiano, peraltro, pienamente legittima in un quadro parlamentare. Pertanto, Napolitano non vi reagì, come pure era nei suoi poteri, rinviando Letta alle Camere per un voto esplicito che avrebbe introdotto tensioni destabilizzanti nel sistema politico. Almeno in questo caso, il PD impose al Presidente di non provare neppure ad aprire la fisarmonica. Secondo punto, prendendo atto della forza e dell'irruenza del nuovo capo del governo, il Presidente trasferiva su di lui l'onere di attuare le due riforme richieste nel suo discorso d'accettazione della rielezione. Defilato rispetto alla formazione del governo, il Presidente riuscì comunque ad imporre a Renzi di nominare al Ministero dell'Economia, un uomo esperto e apprezzato sulla scena economica europea, Pier Carlo Padoan. A fronte della volontà di rinnovamento generazionale di Renzi, il Presidente dovette, però, rinunciare a difendere fino in fondo il Ministro degli Esteri Emma Bonino.

Il governo Renzi non è mai tecnicamente stato un 'governo del Presidente'. Ciononostante, probabilmente anche contro la sua volontà e contro le sue preferenze, Renzi fu costretto a ricorrere molto spesso al sostegno del Quirinale, puntualmente segnalato ai mass media a riprova di uno scambio di opinioni nel quale, ovviamente, il capo del governo si trovava dalla parte del ricevente. La generosità nel dare consigli e nell'accettare di essere considerato un supporter di Renzi dipendeva da due motivazioni che Napolitano ha ritenuto egualmente e costantemente importanti. Da un lato, il Presidente ha mirato a consentire ai nuovi non sperimentati governanti di farsi le ossa e di proseguire sull'accidentato cammino delle riforme senza subire troppe critiche. Dall'altro, motivazione più importante, Napolitano era perfettamente consapevole che, specialmente dopo il successo del Partito Democratico alle elezioni europee del giugno 2014, in questo Parlamento, tantomeno nel semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea, non esiste alternativa possibile al governo guidato da Matteo Renzi. Tuttavia, ma anche proprio per questo, i richiami presidenziali alla necessità e all'urgenza delle riforme hanno punteggiato i frequenti discorsi ufficiali di Napolitano. Il governo doveva sentirsi al sicuro e protetto, ma la sua maggioranza parlamentare si trovava spesso in difficoltà e non riusciva a fare funzionare il Parlamento in maniera adeguata, come dimostrarono i ritardi nell'elezione dei componenti

laici del Consiglio Superiore della Magistratura e dei due giudici costituzionali, con la bocciatura in ventidue votazioni consecutive di Luciano Violante, il candidato ufficiale del PD preferito da Napolitano (che, infine, rinunciò).

Gli ultimi tre mesi della Presidenza Napolitano hanno imposto allo stesso Presidente di fare un bilancio che non suonasse anche come un allarme per le riforme non fatte e per la sua stessa successione. Dopo che la sua denuncia dei gravi pericoli del diffondersi e del radicarsi dell'antipolitica anche a causa dell'attività dei «banditori di smisurate speranze» era stata interpretata, non del tutto azzardatamente, come una critica anche a Renzi, Napolitano ha due volte di seguito difeso l'operato del governo e del Presidente del Consiglio. Pur nella consapevolezza che la controversa riforma elettorale non si sta approssimando allo stadio dell'approvazione e che l'infranto tabù del bicameralismo paritario non si è ancora tradotto in un'efficace differenziazione di poteri fra le due Camere, Napolitano ha scelto di sottolineare che la missione di Renzi è «un'opera difficile, non priva di incognite, ma senza alternative». Poi, in maniera del tutto irrituale per un Presidente che (ri)conosce la sfera di autonomia delle istituzioni e dei partiti, Napolitano ha bacchettato «le spregiudicate tattiche emendative che portano a colpire la [a mio modo di vedere, GP, sostanzialmente inesistente] coerenza sistematica della riforma» e ha auspicato che «non si attenti in qualsiasi modo alla continuità di questo nuovo corso».

Nella valutazione dell'attività, della performance dei detentori di cariche politiche, in special modo di quelle di vertice, oltre a quanto hanno effettivamente fatto, contano le modalità di uscita dalla carica e il loro lascito. Nel corso del suo primo mandato vanno riconosciuti grandi meriti a Napolitano sia nelle modalità con cui ha rappresentato l'unità nazionale sia per avere consentito e facilitato tutti gli aggiustamenti sistemici derivanti dalla crisi terminale del berlusconismo sia supplendo alle carenze dell'opposizione, ma non per offrirle ruoli che non meritava quanto per preparare il terreno di una competizione politica che desse vita alla nuova fase della Repubblica italiana. Il travaglio seguito alle elezioni del febbraio 2013 e la necessità della rielezione di Napolitano hanno rivelato che la nuova fase non era nata e che rischiava di nascere molto male. L'affermazione della leadership di Renzi ha consentito a Napolitano di pensare (sperare?) che la crisi politica fosse in

via di superamento e che un governo ambizioso avrebbe potuto produrre le riforme indispensabili ad ammodernare le istituzioni della Repubblica parlamentare italiana. Il Presidente deve anche avere condiviso con il capo del governo l'illusione di tempi rapidi. Forse ha sperato che le sue programmate dimissioni potessero avere luogo successivamente all'approvazione della riforma elettorale.

Sta scoccando l'ora di una riforma del regime

Certamente, non ha ritenuto soddisfatte le sue aspettative in materia di politica europea dell'Italia, campo nel quale la sua visione europeista non ha eguali (se non con quella di Emma Bonino) fra i politici italiani. Il povero bilancio del semestre europeo di Presidenza italiana non ha meritato nessun commento da parte sua.

In generale, mi pare che Napolitano abbia, da un lato, sottovalutato quanto decisiva sia stata la sua opera di supporto e di supplenza; dall'altro, non abbia voluto prendere atto che molti suoi comportamenti si svolgevano all'insegna di un semipresidenzialismo di fatto. Da parlamentarista non pentito ha respinto ogni ipotesi di riforma in questa direzione. È lecito, però, concluderne che se neppure il Presidente che ha saputo combinare la sua autorevolezza personale con l'interventismo istituzionale è riuscito a mettere il sistema politico su fondamenta più stabili, allora sta scoccando l'ora di una riforma, non unicamente di alcune regole e istituzioni, ma del regime, vale a dire di quella che i giuristi chiamano la forma di governo. Vi sarà modo di riflettere sul futuro della forma di governo, anche facendo riferimento alle qualità e alle capacità del successore di Napolitano. Può darsi che il capo del governo non abbia più bisogno dell'appoggio esplicito, autorevole, frequente del prossimo Presidente della Repubblica. Può darsi, ma appare improbabile, che la tanto cercata governabilità, sotto forma di stabilità, poiché l'efficacia dell'azione di governo dipende dalle capacità del capo del governo e della sua coalizione, sarà prodotta dal sistema elettorale. Se, però, così non fosse, vale a dire, se insorgessero difficoltà e tensioni simili a quelle alle quali Napolitano ha sovrinteso e che ha, di volta in volta, risolto, l'opzione semipresidenziale, elezione popolare diretta del Presidente della Repubblica con poteri esecutivi e sistema elettorale a doppio turno in collegi uninominali, diventerà tanto più necessaria quanto più problematica da perseguire.

A PIÙ VOCI

Essere o non essere *Charlie?*

Un dibattito via email

Da: Dino Cofrancesco [mailto:***@***]

Inviato: giovedì 15 gennaio 2015

A: ***

Oggetto: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Come capita spesso, negli anni difficili e incerti che stiamo vivendo, ogni fatto di sangue che abbia qualche rapporto col fondamentalismo religioso, fa nascere come funghi dopo i temporali estivi centinaia di sociologi e filosofi della religione che ci spiegano - ovviamente spesso, ma non sempre, citando solo gli esperti in materia di cui si fidano, tra i mille che hanno trattato il tema di cui hanno deciso di occuparsi - come e perché la barbarie sia ricomparsa nel nostro mondo nonostante i secoli di civiltà greco-romana, cristiana e illuministica. Siamo sempre ai soliti 'brevi cenni sulle origini dell'universo'. L'ultima, efferata, strage nella redazione di «*Charlie Hebdo*», ha dato di nuovo la stura a cori di esecrazioni, di ferme condanne, di richiami ai grandi valori dell'Occidente calpestati da fanatici islamisti. Un giornalista del «*Financial Times*» si è visto quasi messo alla porta per aver scritto un articolo che, decisamente, costituiva una nota stonata rispetto alle voci angeliche dei benpensanti.

Non vorrei essere equivocado, anche per me il delitto di Parigi è odioso e, se dipendesse da me, non concederei agli autori alcuna attenuante anzi, per stragi di questo tipo, sarei quasi tentato di ripescare dai sotterranei della storia la vecchia invenzione del dr.

A più voci

Guillotina (perfezionata, come si sa, dalla sua vittima più illustre Luigi XVI). Ciò premesso, non mi si chieda di mettermi al collo un cartello con la scritta *Je suis Charlie Hebdo*, giacché le vignette oggettivamente irrispettose sul profeta e su Allah mi sono parse, detto con franchezza, discutibili se non riprovevoli. Se un gruppo estremista facesse saltare in aria l'aula in cui si riuniscono Robert Faurisson, David Irving e altri negazionisti e simpatizzanti alla Noam Chomsky, sarei stato altrettanto reciso nel condannare (e nell'esigere la pena capitale per) gli attentatori, ma non sarei tentato di esporre un cartello con le parole *I am David Irving*.

La saggezza dell'Occidente liberale sta proprio in questo, nella separazione tra colpa (contro i 'costumi' vigenti in una società), peccato (contro Dio) e reato (violazione del codice penale). Il diritto di ciascuno di scrivere o di disegnare tutto quello che gli passa per la mente è, in linea teorica, assoluto e indisponibile, anche se offende la morale e dispiace a Dio. Resta il fatto, però, che come tutti gli altri diritti e come tutte le libertà, anche il diritto di esprimersi liberamente può e deve essere limitato ogni volta che il suo esercizio può essere di nocimento al prossimo. Il diritto di proprietà, ad esempio, non può tradursi nel trattamento iniquo e crudele del proprio animale né rendere lecito l'erezione di un muro di cinta, sul mio terreno, che tolga aria e luce al vicino. La libertà di parola non può autorizzare l'oltraggio a una religione seguita da migliaia di nostri connazionali. Se a qualcuno venisse voglia di scrivere una commedia satirica sugli amori sodomitici tra Cristo e il cugino Giovanni (Battista) o sui rapporti lesbici tra la figlia di Anna e Maria Maddalena, il divieto di rappresentarla in luogo pubblico, difficilmente farebbe insorgere folle indignate dalla repressione contro il prefetto liberticida.

Lo stato laico - l'unico in cui mi sento sicuro - può addurre una sola giustificazione alla censura preventiva: l'alta probabilità che l'opera censurata scateni, tra i credenti, reazioni non facilmente controllabili e che i disordini lascino sulle piazze centinaia di vittime. I contenuti del testo - libro, commedia, film, vignetta - di cui si impone il ritiro dal mercato non debbono interessare minimamente le autorità. Nel chiuso delle pareti domestiche o di un club di eccentrici, il porno-vangelo può essere replicato *ad libitum*, ma autorizzarne la rap-

Essere o non essere Charlie?

presentazione a teatro o in tv potrebbe significare venir meno ai compiti dello Stato che, per Hobbes come per i liberali classici, deve occuparsi solo delle 'azioni esterne' e delle loro probabili ricadute sulla «pace sociale»...

Sarebbe auspicabile, lo ammetto volentieri, che non ci fosse alcun bisogno di censura, bastando al mantenimento della quiete pubblica buon gusto e autocontrollo ovvero la disposizione mentale a non superare certe soglie, in nome del rispetto per quanti condividono «l'errore del volgo» ovvero la fede in Dio e l'ossequio alle autorità religiose. Sennonché, nella fattispecie, come mi è stato fatto notare da un'acuta filosofa morale: «aumenta davvero la mia libertà poter disegnare, puta caso, una vignetta in cui il Profeta fornicava con una scrofa?». In nome della libertà libertaria, un vignettista è autorizzato a rivendicare anche il diritto al cattivo gusto, al sarcasmo gratuito, al dileggio delle illusioni altrui sull'aldilà etc. Uno Stato non può entrare nel merito dell'estetica (il cattivo gusto che rivela la vignetta) né della morale (l'irrisione delle 'anime devote' che è una 'cattiva azione') ma non può - ribadisco - disinteressarsi delle cause di probabile turbamento dei rapporti sociali.

Personalmente, ho molte riserve sulle 'società multiculturali', ritengo la 'tolleranza' e il dialogo tra le culture mera e, in molti casi, insopportabile retorica buonista. La rimozione dei crocifissi dalle scuole, pur non essendo un credente, m'indigna perché il simbolo della Croce rinvia a una nostra identità culturale profonda - quella cui accennava Benedetto Croce in *Perché non possiamo non dirci cristiani*; se fossi direttore di una struttura scolastica metterei alla porta i genitori non cristiani che mi chiedessero di rinunciare al presepio e all'albero di Natale; e, infine, se vivessi in California insorgerei contro gli ispano-americani che nei programmi scolastici vorrebbero eliminare lo studio della grande letteratura inglese ed europea, perché profondamente estranea al loro vissuto storico. La via scelta dall'Europa, però, non sembra essere la difesa intransigente delle proprie radici ma l'apertura alle più diverse culture: è una via difficile - e, forse, intimamente cristiana e bergogliessa - ma che comporta un ripensamento (sia pure relativo) di gran parte della nostra vita di relazione, delle sfere di liceità, dell'e-

A più voci

lenco delle cose permesse e di quelle vietate o per lo meno 'inopportune'. Non si può sbandierare il multiculturalismo solo come ariete contro le mura del mondo borghese - per choccare i 'benpensanti' mostrando come i loro 'valori' non siano affatto gli unici né i migliori - e poi mollarlo quando non torna più comodo; non si può invitare ogni cinque minuti al dialogo e alla reciproca comprensione tra le diverse etnie e poi restare indifferenti quando vengono offese nelle loro identità religiose più intime. Se giustamente non consentiamo alle donne arabe e maghrebine, in luogo pubblico, il burqa integrale e togliamo all'autorità paterna il potere tribale su figli e, soprattutto, figlie (ma nella civilissima Olanda ci sono stati tribunali disposti a riconoscere, senza vergogna, la sharia, e questo nella patria di Grozio, di Erasmo, di Spinoza!), non dovrebbe essere equo, in compenso, tutelare le minoranze religiose islamiche limitando (almeno per un certo tempo) le libertà di espressione di vignettisti incoscienti e facendo valere l'etica della responsabilità ovvero delle conseguenze alle quali va incontro un agire non ponderato?

Quando si leggono parole vibranti di indignazione come «e ora non ci si venga a dire che i vignettisti di *Charlie Hebdo* se la sono cercata» si rimane molto perplessi giacché un conto è la condanna più inflessibile dei loro assassini (ai quali, per la gravità del gesto, non si può concedere alcuna attenuante), un conto ben diverso è riconoscere che una 'provocazione' oggettivamente c'è stata - anche se, in una società aperta senza problemi di forti minoranze culturali, la provocazione è, semmai, un'offesa al buon gusto ma non una violazione della legge. Indigna il commento di un noto e pregiudicato leader democristiano che commentò la notizia dell'omicidio di chi aveva denunciato loschi affari bancari, con una battuta vergognosa: «se l'è cercata!», ma non può scandalizzare l'osservazione di buon senso dell'uomo della strada: «ma perché quelli di *Charlie Hebdo* hanno dovuto irritare una minoranza religiosa particolarmente suscettibile?». I killer di Ambrosoli hanno ucciso un uomo che aveva il «senso dello Stato» e si batteva contro pericolosi malfattori protetti dalla classe politica, i killer algerini hanno spedito nel mondo dei più dei giornalisti fermamente intenzionati, avvalendosi dei loro «diritti soggettivi», a disegnare le loro vignette satiriche a costo di offendere non

Essere o non essere Charlie?

solo i loro spietati esecutori ma anche tutti quegli islamici miti e perbene, che come noi, esecrano la violenza ma si dolgono - appartenendo, appunto, ad un'altra cultura che non tollera la satira su certi temi - della mancanza di rispetto per la loro religione (il mio simpatico verduraio marocchino, pur sconvolto come me dai fatti di Parigi, mi faceva rilevare, con accenti dolenti, che nel mondo musulmano nessuno si permetterebbe di offendere i simboli cristiani).

L'ideologia dell'ospitalità indiscriminata per tutti gli extracomunitari non è nelle mie corde ma una volta che milioni di maomettani sono stati accolti in Europa sicché possono circolare liberamente in lungo e in largo, non si è poi obbligati a difendere gli autori di satire irriverenti dal risentimento dei fedeli scandalizzati dalla loro empietà? E tale difesa non comporta costi spaventosi a cominciare da un reclutamento di vigili e poliziotti, addetti alla protezione dei 'liberi pensatori', cinquanta, cento volte superiore a quello attuale? Vogliamo instaurare (paradossalmente) uno stato di polizia per fronteggiare la criminalità religiosa? O, per evitare tutto questo, pensiamo di sradicare e secolarizzare a colpi di frusta (e non solo simbolica) quanti non accettano il principio che il diritto deve proteggere sia chi ci piace sia chi non ci piace?

Separare l'etica dalla politica, dal diritto, dalla religione non è possibile, per i non occidentali, almeno nel breve arco di poche generazioni - e per molti occidentali è difficile anche oggi. E allora cosa resta da fare se non rispolverare, togliendola dagli armadi della storia, la 'civiltà delle buone maniere'? Mi riferisco, ovviamente, a quel tanto disprezzato galateo borghese che impediva di 'parlare di corda in casa dell'impiccato' e che ancora adesso ci rende antipatico, in un tour turistico, il compagno di viaggio ateo che vuol convincere quello credente che l'aldilà è una frottole inventata dai preti per i gonzi come lui.

La nostra comunità politica è come una comitiva allargata in cammino verso il futuro: forse sarebbe stato meglio non far salire a bordo tante persone così diverse da noi ma ora che ci sono dobbiamo 'contenerci', autocensurarci, abituarci a non esternare le nostre opinioni quando sappiamo con certezza che esse possono ferire i nostri vicini e determinare risentimenti rabbiosi. La libertà liberale non è la libertà libertaria, non segue

A più voci

il principio *fiat ius, pereat mundus* (il che significa che se ho voglia di scrivere che Maometto era un farabutto sanguinario nessuno me lo può impedire: faccio quel che mi sento di fare e avvenga quel che può) ma guarda alla concretezza delle relazioni sociali, è flessibile e realistica, sposta sempre più in là i confini del lecito ma non abbatte tutti i recinti per consentire ai nostri istinti di scorrazzare negli spazi infiniti della prateria sociale. Il consequenzialismo razionalistico - che ama la teoria del piano inclinato: se si fa un passo indietro oggi, non si sa dove finiremo per trovarci domani - è libertario non liberale e ne costituisce una riprova convincente il fatto che i libertari, che preferiscono da qualche tempo definirsi liberali, sempre delle ombre, delle 'contraddizioni' nei liberali classici, accusati di 'fermarsi a un certo punto' e di non avere il coraggio di andare oltre. Sennonché quel sapersi 'fermare a un certo punto' è proprio il segno inequivocabile del loro liberalismo non taroccato dei Padri Fondatori della società aperta - un liberalismo, va aggiunto, spesso unito alla consapevolezza che altre generazioni, semmai, andranno oltre...

C'è un tormentone che ritorna in questi giorni e ci rintronerà a lungo nelle orecchie: «La violenza è iscritta nel DNA della legge coranica?» e, ancora, «potrà mai accettare l'Islam le regole della democrazia liberale?». Domande inutili giacché non esiste l'Islam ma esistono gli islamici, appartenenti a popoli diversi tra loro, che nella storia passata hanno creato grandissime civiltà (Cordoba, Granada, Baghdad, Damasco etc..) e, al presente, annoverano tra le loro file, minoranze sanguinarie e spietate come Boko Haram. Chi interpreta più fedelmente il Corano, i discendenti di Avicenna e di Averroè, «che 'l gran Comento feo» o l'Isis che intende restaurare il Grande Califfato, massacrando - è cronaca recente - duemila nigeriani? È come chiedersi se sia più fedele a Pietro l'Inquisizione o la famiglia francescana. In realtà, sono le istituzioni che incanalano passioni e credenze religiose o semplicemente ideologiche in una direzione piuttosto che in un'altra. Le istituzioni sono un filtro che trattiene solo i materiali spirituali che ritengono utili ai loro fini, lasciando defluire (e perdersi) le scorie inservibili. È a cose fatte che si vede se una fede (trascendente o immanente) ha contribuito, e in quale misura, a fondare una convivenza abbastanza civile e sop-

Essere o non essere Charlie?

portabile. I rapporti tra 'pensiero' e 'azione' non sono così evidenti e decifrabili come si pensa.

Lungi dal portare acqua al mulino buonista, queste brevi considerazioni vogliono essere proprio il contrario, un invito al realismo e alla lucidità. Il 'politicamente corretto' ha fatto già tanti guai all'Europa e dopo i fatti di Parigi sarebbe meglio metterlo definitivamente in soffitta. Nel nostro paese, per tanto tempo, esso impedì di chiamare 'comunisti' i combattenti delle brigate rosse, oggi mette al bando - «ce lo chiede l'Europa» - l'espressione 'terroristi islamici', nel tentativo di convincerci che quanti fanno saltare o si fanno saltare in aria al grido di «Allah u Akbar!» bestemmiano il Grande Misericordioso perché *Il Corano* condanna ogni tipo di violenza. Si dimentica, forse, che ridurre a esaltati dementi i propri nemici irriducibili significa ripercorrere le vie dei regimi totalitari che non riuscivano a riconoscere agli oppositori alcuna dignità etico-politica ma ne degradavano l'ideologia a malattia mentale.

Islamici sono sia i credenti che chiamiamo 'moderati' sia i credenti che vorremmo vedere condannati a pene esemplari: forse abbiamo avuto il compito di stabilire chi ha diritto a fregiarsi del nome 'musulmano' e chi non lo ha? Probabilmente, ma qui mi avventuro in campi che non sono di mia competenza, hanno ragione gli uni e gli altri, in quanto entrambi si rifanno a diverse tradizioni e interpretazioni della parola divina, delle quali, non avendo la linea diretta con l'Onnipotente, ci è impossibile individuare quella "autorizzata" dall'alto. Del resto, nella stessa religione cristiana, c'è il santo che «negli sterpi eretici percosse» e c'è l'altro che operò «tutto serafico in ardore». Erano più in linea con gli insegnamenti della Santa Madre Chiesa Cattolica Romana Apostolica gli sterminatori degli Albigesesi o i fraticelli che parlavano agli uccelli e ammansivano i lupi d'Agobbio? Il fatto che ci siano più simpatici e congeniali i secondi non ci conferisce certo la qualifica di teologi né a dare patenti di ortodossia. In ogni caso, per noi comuni cittadini, contano i comportamenti civici, il rispetto delle regole, la disposizione a "integrarsi": le motivazioni ideali che ispirano quei comportamenti non sono affar nostro.

Non esito a credere che l'interiorizzazione dei principi che stanno a fondamento della democrazia liberale

A più voci

sia più difficile per gli islamici di quanto non lo sia stata per i cristiani. La ragione, però, a mio avviso, sta in un contesto storico che anche per il mondo musulmano conferma la crucialità dal fattore istituzionale: nel mondo maomettano, la comunità dei credenti non era un contropotere, come in Occidente la Chiesa, ma la fonte sacra della legittimità politica, la base sociale di una vera e propria democrazia religiosa: è mancato, al di là del Mediterraneo, lo stato laico in grado di imporre la sua autorità contenendo le pretese della religione e garantendo un ordine 'esterno' al riparo dalle sue pretese egemoniche. La secolarizzazione politica - ovvero l'emancipazione del potere laico da quello religioso, in virtù di un'interpretazione dubbia del «*date a Cesare quel che è di Cesare e a Dio quel che è di Dio*» è stata la matrice dell'individualismo dei moderni e dall'individualismo dei moderni sono nate le libertà civili e quelle politiche. Nell'importante film *Il destino* (1997) dell'egiziano Yusuf Shahin, il califfo di Cordoba al Mansour non riesce a salvare, nel 1195, dalla ferocia delle masse fondamentaliste il filosofo Averroè accusato di empietà: se il grande al Mansour avesse avuto il potere lasciato da Richelieu a Luigi XIV, il musulmano Averroè non sarebbe fuggito in Egitto ma avrebbe fondato l'Accademia delle Scienze Al-Andalus.

Da: Pietro Grilli di Cortona [mailto:***@***]

Inviato: giovedì 15 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Caro Dino,

concordo su molte tue affermazioni, meno su altre. Non ho quasi mai condiviso le vignette satiriche di «Charlie Hebdo» e ho espresso questa mia convinzione ignorando la rivista e non comprandola. Non ho però neanche mai condiviso la persecuzione dei reati di opinione, sia che si trattasse di David Irving e dei negazionisti, sia di quelle frange di invasati che continuano ad adorare Stalin o Hitler e che ogni tanto celebrano perfino dei congressi e dispensano interviste. Il mondo è pieno di «folli frange marginali» (come le chiamava Almond), di pazzoidi, provocatori, gente alla

Essere o non essere Charlie?

ricerca di visibilità attraverso la strategia di chi la spara più grossa (ricordi tutte le teorie cospirative sull'attacco alle torri gemelle?). Preferisco di gran lunga uno Stato che ignora e tollera queste manifestazioni di idee (con tutti i limiti del caso, ovviamente, stabiliti dal codice penale) rispetto a uno Stato che si assume il compito (sempre arbitrario) di perseguire pazzi, estremisti e provocatori sulla base di principi di etica e di buon gusto: chi decide chi è pazzo e provocatore? E siamo sicuri che il buon gusto debba essere tutelato da un'autorità politica? Questo è il punto. Tra l'altro la rivista ha pubblicato in passato vignette offensive verso il cristianesimo (alcune, devo dire, di pessimo gusto) e nessuno, in nome dello Stato laico (nel quale anch'io mi sento più a mio agio), si è mai sognato di denunciarli o perseguirli. Al massimo, qualche vescovo ha espresso (peraltro, del tutto legittimamente) condanna e indignazione. E, devo dire, anche in questi casi estremi un sorriso la satira lo può sempre strappare, sarà forse perché sono fiorentino...

Anch'io sono sempre stato contrario al multiculturalismo: l'idea di una società a compartimenti stagni, in cui ogni comunità vive secondo i suoi valori, la sua cultura e le sue norme è un progetto ormai fallito (e bene fece Sartori a rilevarlo anni fa), in cui continuano a credere solo quegli ingenui che pensano che più ci si frequenta e ci si conosce e più si diventa amici e ci si vuole bene: purtroppo, come scriveva Waltz, spesso è esattamente il contrario e più ci si conosce, più si diventa incompatibili. Non ritengo si debba essere contro o a favore dell'immigrazione. L'immigrazione c'è, è come un qualsiasi evento meteorologico, non la possiamo evitare e secondo me non la possiamo neanche 'governare' (come fai quando arrivano a migliaia, spesso privi di documenti?). È causata da fattori che noi non controlliamo: la globalizzazione, la crescita di consapevolezza delle popolazioni dei paesi in via di sviluppo, il movimento dei rifugiati, lo sviluppo delle comunicazioni, le differenze fra paesi ricchi e poveri, il fatto che da noi nessuno vuole più svolgere certi lavori (anch'io ho un verduraio egiziano e ben pochi italiani, ormai, sarebbero più disposti a fare la vita che fa lui, alzandosi tutte le mattine alle 04,00 per prendere la merce ai mercati e tenere il negozio aperto fino alle 21,00). Tuttavia, ritengo che chi emigra

A più voci

in un paese, deve accettarne le norme e i valori. Fino ad un certo punto possiamo aiutarlo a integrarsi: costruiamogli pure qualche Moschea, diamogli pure (dopo un po' di anni e in presenza di certe garanzie) la cittadinanza, ma non possiamo certo consentirgli di avere più mogli o di trattare le donne come esseri inferiori, perché questo va contro la nostra tradizione giuridica, etica e culturale. E non possiamo neanche rinunciare alle nostre tradizioni di libertà (che peraltro noi stessi troppo spesso mettiamo in dubbio e in pericolo, ma questo è un altro discorso). Alcuni limiti sono invalicabili. E mi stupisco che tu condivida l'idea che nei paesi islamici non si offendano mai i valori della cristianità. Non è vero: la tolleranza verso gli islamici in Occidente non è neanche paragonabile alla tolleranza verso i cristiani nei paesi musulmani, neanche in Turchia, che pure è ancora (non so per quanto) uno dei paesi islamici più secolarizzati. Gli occidentali, anziché continuare a fustigarsi e a vivere un permanente senso di auto-colpevolizzazione su tutto verso tutti gli altri popoli, dovrebbero andare orgogliosi dei valori che hanno contribuito a diffondere e ricordarsi un po' più spesso che i cristiani sono, in questa fase storica, i più perseguitati nel mondo.

Resto convinto che se un islamico viene a vivere in Italia, deve imparare a sopportare anche riviste come «Charlie Hebdo» (mi pare che concordi con me). Non sta a lui dettarci nuove regole e una nuova agenda su ciò che è lecito e illecito. È per questo che, dopo l'odioso attentato di Parigi, pur non avendo - come te - niente a che vedere con la rivista, non ho nessuna remora (al contrario di te) ad attaccarmi al collo il cartello «Je suis Charlie Hebdo». Perché dobbiamo essere tolleranti quando si offendono i valori cristiani e cattolici ed essere cauti e prudenti, invece, quando si prende in giro il Profeta? Per il resto concordo con te: un po' di autocensura, di senso del limite, di sensibilità e (perché no?) anche di rispetto per i valori degli altri sarebbero auspicabili, ma guai affidare allo Stato la tutela di questi principi! Sia chiaro, so bene che questa è una deriva che ormai in Occidente si è imboccata da tempo, e non certo per colpa degli islamici. Considero, infatti, una iattura il reato di razzismo, così come quello di negazionismo di ogni ordine e grado (in Francia esiste perfino a proposito della strage degli

Essere o non essere Charlie?

armeni...). Per me mandare in galera qualcuno, perché ha espresso un'opinione che non danneggia nessuno, è pericoloso perché non si sa dove si va a finire.

Un'ultima osservazione che vuole essere un invito e un auspicio. Evitiamo l'uso (e soprattutto l'abuso) del concetto di provocazione: può essere utilizzato (e in passato è stato fatto molto spesso) contro qualsiasi manifestazione di idee contrarie alle nostre. E non mi piace.

Ah, dimenticavo: il mio verduraio egiziano ha esposto fuori dal negozio un cartello con scritto «Je suis Charlie Hebdo», anche in lingua araba. Gli ho fatto i complimenti.

Come vedi, concordo su molte delle cose che hai scritto.

Pietro

Da: silvia neonato [mailto:***@***]

Inviato: giovedì 15 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

A me non piace e non diverte, ma non mi offende e non vorrei fosse censurata.

La satira è di cattivo gusto spesso, urticante e fastidiosa quasi sempre. Non è roba da anime belle né che si fa studiare a scuola

E soprattutto, per fortuna, noi siamo tutti/tutte liberi/e di non comprare «Charlie Hebdo». A cui va tutta la mia solidarietà.

Silvia Neonato

Da: Francesco D'Agostino [mailto:***@***]

Inviato: giovedì 15 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Mi è capitato di vedere una vignetta sulla Trinità pubblicata da «Charlie Hebdo» nel novembre 2012. Tre brevi osservazioni in merito:

1. è ovvio che il «Dio dei cristiani» non ne vie-

A più voci

ne toccato sotto alcun profilo; ma questo non siamo noi a dirlo, lo dice già il profeta Geremia: «è me che offendono o non piuttosto se stessi a loro stessa vergogna?» (7.19);

2. che la vignetta piaccia a qualcuno è fatto del tutto privato; ma la distinzione tra buon gusto e cattivo gusto ha una sua rilevanza pubblica (ed è per questo che facciamo studiare Dante più che Ruzante, Leopardi più che Belli);
3. sostenere che la vignetta non offenda non solo è affermazione da anime belle, ma significa, cosa ben più grave, cadere nella trappola perversa, ben esemplificata nella nota battuta che potrebbe essere messa sulla bocca anche dei grafici di «Charlie Hebdo»: «non siamo noi ad essere antisemiti - o islamofobi o cristianofobi -, sei tu che sei ebreo (o musulmano o cristiano)».

F.D.A.

Da: Dino Cofrancesco [mailto:***@***]

Inviato: giovedì 15 gennaio 2015

A: Silvia Neonato

Oggetto: Re: Re: *Je ne suis pas Charlie* e spiego perché

Carissima Silvia,

sono d'accordo con te: per questo sono contro le leggi che puniscono l'omofobia, il negazionismo, l'antisemitismo, l'apologia di questo o di quel regime totalitario.

Non amo né Dieudonné né i negatori dell'Olocausto ma se qualcuno li facesse saltare in aria, sarei implacabile con i terroristi e scenderei anch'io in piazza per esigerne la punizione più esemplare: ma non col cartello al collo *Je suis Robert Faurisson!* I principi, diceva Max Weber, non sono carrozze su cui si può salire e da cui si può scendere quando ci fa comodo.

Un abbraccio,

Dino

Da: Gennaro Carillo [mailto:***@***]

Inviato: sabato 17 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Ottimo, Dinissimo. Concordo su tutto. Se, per togliermi uno sfizio a Parigi o a Roma o a Londra, provocho cinquanta morti a Karachi o ad Algeri, sono o non sono un irresponsabile? chiedo scusa: ma perché non andiamo a prendere i commenti su Calderoli e sulle vignette anti-Maometto che espose sotto la camicia? Non gridarono tutti alla provocazione? Allora aveva ragione Mac Luhan: il medium è il messaggio. Se il supporto della vignetta sono le trippe del Joker-Calderoli, l'atto è una provocazione che offende la sensibilità universale (sia laico-progressista sia islamica). Se invece è un foglio della sx francese, sul cui ateismo e illuminismo nessuno nutre dubbi, allora è del tutto lecito sfottere, anche se in Pakistan succede un'ecatombe. Credo che, al fondo, ci sia una grandissima malafede, oltre che il solito complesso di superiorità dell'occidente.

Ti abbraccio grato,
g.

Da: silvia neonato [mailto:***@***]

Inviato: sabato 17 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: Re: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Caro Dino
tra Faurisson e i disegni satirici blasfemi ne corre di strada...

Sono contraria a che la blasfemia sia reato, mentre l'apologia di razzismo per me va punita...

baci,
Silvia

A più voci

Da: Paolo Bonetti [mailto:***@***]

Inviato: domenica 18 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: *Je ne suis pas Charlie* e spiego perché

Caro Dino, siamo d'accordo sulla weberiana etica della responsabilità. Chi ce l'ha l'adoperi. Ma se un giornale non ce l'ha, che facciamo? Lo sequestriamo, ne impediamo la pubblicazione? Non nego che in certi casi possa essere indispensabile e legittimo, ad esempio in una situazione di guerra in cui è necessario che non siano diffuse notizie che possono giovare al nemico. Tu mi dirai che con i terroristi islamici siamo in guerra e dobbiamo comportarci di conseguenza. Ma io non credo che il sacrificio delle nostre libertà li possa fermare, poiché costoro vogliono la distruzione della nostra civiltà e non cesseranno mai di adoperare assieme la violenza aperta e il ricatto. A capo se ne può forse venire solo se l'Europa avrà finalmente una sua politica estera e militare. Ma questa, allo stato attuale dei fatti, è solo una patetica illusione. La storia del mondo è, come dice il *Macbeth* di Shakespeare, simile al racconto di un pazzo, pieno di urla e di furore. Noi europei, dopo esserci massacrati vicendevolmente nella prima metà del Novecento, abbiamo vissuto mezzo secolo in un'oasi di pace e di benessere. Ma già la parte orientale del nostro continente ha conosciuto, in tempi recenti, spaventose guerre civili. Adesso la violenza si affaccia nelle stesse città della parte occidentale. Non sarà facile conciliare il nostro idillio liberale con la tragicità della storia. Buona domenica,

Paolo

Da: Dino Cofrancesco [mailto:***@***]

Inviato: domenica 18 gennaio 2015

A: Silvia Neonato

Oggetto: Re: Re: Re: Re: *Je ne suis pas Charlie* e spiego perché

Siamo sempre lì, cara Silvia, *due pesi e due misure* e la differenza tra i vari casi non è ricondotta, come si dovrebbe, a un'*astratta regola formale* bensì a una concezione di ciò che è giusto ispirata ai valori dell'il-

Essere o non essere Charlie?

luminismo, della democrazia, del socialismo... Noi italiani, sulle *forme* tendiamo sempre a fare il gioco delle tre carte: forse dipende anche da un antico retaggio cattolico e dalla voce interna che ci dice «poche storie, sai bene dove sta la verità!». E invece in etica, come in politica, *la verità non esiste*: esistono solo *le opinioni* che stanno tutte sullo stesso piano e che si contano aprendo le urne elettorali - con buona pace di Platone, nemico giurato della democrazia - per stabilire quale opinione *opinabile come le altre*, deve ispirare, di volta in volta, le linee di governo.

Se l'apologia del diavolo Belzebù non è un reato, perché dovrebbe esserlo quella del diavolo Hitler? L'unica punizione che mi sembra ragionevole è l'*istigazione a delinquere - bruciate le case degli ebrei, dei comunisti, dei fascisti...!!!* -, ma le idee (siano di destra o di sinistra) non debbono confrontarsi in tribunale ma sui libri, sui giornali, in TV etc...

Si fa presto a dire 'apologia di razzismo' ma chi stabilisce, poi, quando c'è, in cosa consiste, quali giudizi storici ed etico-politici la rivelano inequivocabilmente?

Un riabbraccio (sempre) affettuoso

Dino

Da: Dino Cofrancesco [mailto:***@***]

Inviato: lunedì 19 gennaio 2015

A: Pietro Grilli di Cortona

Oggetto: Re: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Carissimo Pietro,

ti sono davvero molto, molto, grato per l'attenta lettura e le pertinenti osservazioni. Su molte cose, vedo, siamo d'accordo ma sulle altre il disaccordo è forse minore di quel che pensi. Non ho mai scritto che «il buon gusto debba essere tutelato da un'autorità politica», ritengo, però, che allo stato incomba il compito di tutelare l'ordine pubblico ovvero le 'azioni esterne', per dirla coi vecchi liberali. L'etica, l'estetica, la religione non sono (non debbono essere), pertanto, di sua pertinenza se non nella misura in cui possono produrre reazioni incomposte e potenzialmente violente da parte

A più voci

di gruppi che si sentano colpiti da un testo, da un disegno, da una pièce teatrale. Prima del 'diritto' c'è lo Stato: senza il *Leviatano* di Hobbes, il *Saggio sul governo civile* di Locke diventa una predica buonista. La mia filosofia liberale si ispira alla ragionevolezza, alla transazione, al buon senso non al principio del consequenzialismo razionalistico *fiat justitia, pereat mundus*. Se perisce il mondo, che ce ne facciamo della giustizia? Lo so, è un rilievo da Sancho Panza ma non sono stato io a creare l'universo fisico e a modellare la natura umana.

I diritti di libertà - soprattutto quelli di stampa e di espressione - sono assoluti e non disponibili ma il loro esercizio, a mio avviso, può venire per un certo tempo sospeso se dà luogo a disordini che mettano a dura prova la convivenza civile. Del resto, è un esempio fatto altre volte, il mio diritto a tenere la luce accesa e a spalancare le finestre nelle calde notti d'estate, se c'è il coprifuoco resta intatto ma non può venire esercitato durante un'incursione aerea. Il divieto - su questo sono intransigente - può venire solo dal potere politico non da quello giudiziario giacché ne va di mezzo la sopravvivenza della comunità non il riconoscimento dei diritti al suo interno.

Le società europee, per una serie complessa di ragioni che tu sintetizzi assai bene, si è riempita di gente proveniente dal mondo islamico. Su alcuni principi - non solo la poligamia - occorre essere fermi e intransigenti ricordando che ci si deve ben guardare dal *propter vitam vivendi perdere causas* ma su altri dovremmo venire incontro a quanti hanno visioni del mondo assai diverse dalla nostra. Vietiamo il *burqa* integrale, stigmatizziamo i giudici olandesi autori della sentenza oscena che sottometteva una giovane musulmana alla sharia, non riconosciamo alcun diritto a interferire, nelle scuole pubbliche, con le nostre scelte simboliche (crocifisso, presepe etc.), esigiamo l'apprendimento della nostra lingua e della nostra cultura ma, almeno, non schiacciamoli sotto il diletto della loro religione (per me alquanto primitiva e barbarica ma posso sbagliare) e mostriamoci nei suoi confronti rispettosi.

È vero quello che scrivi: «la tolleranza verso gli islamici in Occidente non è neanche paragonabile alla tolleranza verso i cristiani nei paesi musulmani». Però qui c'è un equivoco: molti paesi musulmani non

Essere o non essere Charlie?

tollerano chiese nel loro territorio ma non fare entrare qualcuno a casa nostra è ben diverso dall'oltraggiarlo, dal ridicolizzarlo, dallo sbeffeggiarlo, da farlo sentire un subumano, contento di morire in battaglia perché lassù lo aspettano le Uri. Nell'ostilità c'è rispetto, nella satira religiosa c'è disprezzo e, spesso, un malcelato complesso di superiorità (culturale se non razziale)

Se fosse dipeso da me, avrei senz'altro seguito i consigli del cardinale Biffi - di dare il visto d'ingresso nel nostro paese solo agli extracomunitari cristiani e, aggiungo io, induisti - ma ora che le catteratte si sono aperte è consigliabile la limitazione del danno, ovvero il venirsi incontro delle etnie culturali, che si trovano sulla stessa barca, quanto più è possibile, rinunciando a esercitare gli stessi diritti che sarebbero innocui nelle società scandinave di quarant'anni fa. Del resto, quale 'autorità pubblica' è disposta, anche oggi, a dare il *nulla osta* alla rappresentazione della tragedia di Voltaire, *Le fanatisme, ou Mahomet le prophète* (1736)?: a nessuno certo s'impedisce di metterla in scena in famiglia o al club, ma non al Piccolo o alla Pergola dove sarebbe fonte di disordini.

«Per il resto - scrivi - concordo con te: un po' di autocensura, di senso del limite, di sensibilità e (perché no?) anche di rispetto per i valori degli altri sarebbero auspicabili, ma guai affidare allo Stato la tutela di questi principi!». E perché no? Non sono i governi, le prefetture, le questure, il Ministero degli Interni gli organi che hanno il compito di vigilare contro i disordini? Dovremmo, forse, aspettare il pronunciamento dei giudici (dei nostri giudici)? Certo la discrezionalità nell'esercizio delle funzioni di governo può portare a gravi manomissioni della libertà dei cittadini ma per sanzionare gli arbitri del potere esecutivo - quando non violano principi iscritti nelle costituzioni - non abbiamo inventato l'urna e il voto? Se non si concede il visto d'ingresso a persone sospette e segnalate, per varie ragioni, dalle polizie dei paesi d'origine o dai nostri consolati, non si vieta alcun diritto - anche se a ritenere il contrario restano Luigi Ferrajoli, Stefano Rodotà e la Comunità di Sant'Egidio.

Ci sono sfilate, manifestazioni, *sit in*, concer-

A più voci

ti all'aperto, raduni di tifoserie, che non ottengono l'autorizzazione a tenersi - soprattutto nelle piazze e nelle vie centrali delle nostre città - da parte delle autorità competenti che temono disordini e scontri: quelle autorità non entrano nel merito delle rivendicazioni, non s'interessano ai valori che le ispirano, sanno soltanto che hanno il compito istituzionale di evitare guai e disagi. Se tale compito male interpretassero, lo ripeto, la stampa libera, la sollevazione dell'opinione pubblica, le elezioni politiche, ne trarrebbero le conseguenze.

Ora, detto papale papale, non si poteva invitare «Charlie Hebdo» a rinunciare a vignette porno-coraniche e a sfogare in modi meno irritanti la propria allergia (confesso da me condivisa) alle idee e ai costumi musulmani? Una società multiculturale e liberale, come quella statunitense, non ha condiviso affatto la retorica francese ed europea della libertà d'espressione assoluta, illimitata, *senza se e senza ma*. L'hanno coltivata intensamente, invece, i paesi che hanno dato al mondo il terrore giacobino, il fascismo, il nazismo il comunismo e che pretendono ora di dare lezioni di liberalismo al mondo con lo stesso intransigentismo fondamentalista che aveva prodotto tutti quegli orrori. Ho sempre ritenuto, caro Pietro, che il Padre nobile della società aperta sia David Hume che alla ragionevolezza e all'esperienza e non all'illuministico *Verstand* affidava la soluzione (sempre provvisoria e perfezionabile) dei conflitti sociali.

Dino

Da: Pietro Grilli di Cortona [mailto:***@***]

Inviato: martedì 20 gennaio 2015

A: Dino Cofrancesco

Oggetto: Re: Re: Re: *Je ne suis pas Charlie e spiego perché*

Caro Dino,

grazie per la pronta risposta e per la sensibilità che mostri. Devo dire che mi sento onorato da questo scambio dal quale ho molto da imparare. È vero, siamo d'accordo su quasi tutto. Non resisto, però, alla tentazione di spiegare e chiarire quel «quasi». In breve, tre o quattro considerazioni.

Essere o non essere Charlie?

- 1) Ovvio che l'esercizio di certi diritti, in presenza di certe emergenze, può venir limitato: ma questo solo perché ci sono alcune frange fondamentaliste che non sopportano la satira religiosa e che vanno alla costante ricerca di nemici da combattere e di occasioni di martirio? Mi pare un po' poco. Non credi che se si cominciasse a cedere sulla satira, nascerebbero altri bersagli? Chi vende carne di maiale, i negozi di alimenti ebraici (ne abbiamo già avuta una prova), la vendita degli alcoolici, ecc. ecc.. La stragrande maggioranza dei musulmani francesi ha giustamente ignorato «Charlie Hebdo»: perché dare un così potente potere di ricatto a minoranze di assassini? E perché, ti ripeto, dobbiamo impedire la satira verso i musulmani e far finta di nulla su quella verso i cristiani (la vignetta sulla Trinità era terribile...).
- 2) In nessun paese occidentale i musulmani sono schiacciati sotto il dileggio della loro religione: io vedo un profondo rispetto ovunque e il mantenimento di una linea di dialogo permanente che ci fa onore. Se ci sono poi gruppi, giornali, o altro che usano (male) la libertà di espressione per insultare e dileggiare, questo fa parte del fatto che siamo, nel bene e nel male, in una società aperta. Il pluralismo e la libertà hanno dei costi. Incoraggiamo un po' di autocontrollo, questo sì, ma non me la sento di attribuire allo Stato poteri di censura.
- 3) Scusami Dino, ma c'è una bella differenza fra il dileggio e l'ostilità, anche perché quest'ultima si accompagna alla persecuzione, alle condanne per apostasia, alle decapitazioni, e non solo al mero impedimento di costruire chiese o di indossare l'abito per i sacerdoti o di celebrare funzioni, ecc. Personalmente, preferisco essere dileggiato che sbattuto in carcere o decapitato.
- 4) Sono molto d'accordo con te sul confronto fra USA e Francia (ed Europa tutta). Odio il giacobinismo in tutte le sue manifestazioni e in tutte le conseguenze che ha prodotto. Si tratta di contesti storici e culturali molto diversi. E' diversa la po-

A più voci

sizione verso la religione e il dileggio verso di essa non entra minimamente nella mentalità degli americani: quale presidente francese si appellerebbe a Dio, come fanno continuamente i presidenti USA? In Francia, nelle scuole, ti fanno rapporto se porti la catenina col crocifisso. Probabilmente è un atteggiamento che dovrà cambiare, ma ci vorrà tempo.

Un abbraccio,

Pietro

Gli autori di questo numero

Ugo De Siervo è professore di diritto costituzionale presso l'Università di Firenze e Presidente emerito della Corte costituzionale, presso la quale ha operato dal 2002 al 2011. Nei suoi scritti si è occupato in particolare di storia costituzionale, sistema delle fonti, libertà e diritti costituzionali, sistema regionale e locale, processo di costituzionalizzazione dell'Europa, giustizia costituzionale.

Ilvo Diamanti è professore di Scienza politica presso l'Università di Urbino. Ha fondato e dirige il Laboratorio di Studi politici e sociali, ed è presidente di Demos & Pi. Collabora con importanti testate nazionali ed internazionali. Tra le sue pubblicazioni recenti: *Mappe dell'Italia politica* (2009), *Tempi strani* (2011), *Gramsci, Manzoni e mia suocera* (2012), *Un salto nel voto* (a cura di, 2013).

Selena Grimaldi è assegnista di ricerca senior all'Università di Padova. I suoi interessi di ricerca riguardano gli studi sulla leadership nelle democrazie avanzate. Ha pubblicato numerosi articoli e saggi sul Presidente della Repubblica. Tra le sue più recenti pubblicazioni: *I Presidenti nelle forme di governo. Tra Costituzione, partiti e carisma* (2012), *The President during the so-called Second Republic: from veto player to first in command?* (2015).

Gianfranco Pasquino è professore emerito di Scienza politica nell'Università di Bologna. Già Presidente della Società Italiana di Scienza Politica (2010-2013), fa parte del Consiglio Scientifico dell'Enciclopedia Italiana ed è socio dell'Accademia dei Lincei. Le sue pubblicazioni più recenti sono: *La rivoluzione promessa. Lettura della Costituzione italiana* (2011), *Finale di partita. Tramonto di una Repubblica* (2013), *Politica e istituzioni* (2014) e *Cittadini senza scettro. Le riforme sbagliate* (2015). È particolarmente orgoglioso di avere condiretto, insieme a Norberto Bobbio e Nicola Matteucci, il *Dizionario di Politica* (2014, 4a ed.)

Paolo Pombeni, già professore di Storia dei sistemi politici europei presso l'Università di Bologna, dirige l'Istituto Storico Italo-Germanico di Trento. Fa parte

Gli autori di questo numero

del comitato di direzione di «Ricerche di Storia politica» e dell'editorial board del «Journal of Political Ideologies». È Editorialista de «Il Sole-24 Ore». Fra i suoi libri: *La ragione e la passione. Le forme della politica nell'Europa contemporanea* (2010); *Giuseppe Dossetti. L'avventura politica di un riformatore cristiano* (2013). Ha curato *La transizione come problema storiografico* (con H.G. Haupt, 2013); *Le ragioni del moderno* (con C. Dipper, 2014).

Valentina REDA è dottore di ricerca in Scienza della Politica e svolge attualmente la sua attività presso il dipartimento di Scienze Sociali dell'Università di Napoli Federico II. Tra le sue pubblicazioni recenti: *I Sondaggi dei Presidenti* (Egea, 2011), *Managing communication in the Prime Minister's Office 1988-2012* (Contemporary Italian Politics, 2013), *I Sondaggi nell'occhio del ciclone dell'informazione* (ComPol, 2014).

Marco VALBRUZZI è ricercatore all'European University Institute (Firenze). È autore di: *Primarie. Partecipazione e leadership* (2005), *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo* (curato con G. Pasquino, 2011) e *Quarant'anni di scienza politica in Italia* (curato con G. Pasquino e M. Regalia, 2013).

Sofia VENTURA è professore di Scienza politica presso l'Università di Bologna. È attualmente membro della direzione della «Rivista di Politica» ed editorialista del «Corriere della Sera» di Bologna, del settimanale «L'Espresso» e del mensile de «Il Sole 24 Ore» «IL». È inoltre tra i fondatori dell'associazione «Libertiamo». Tra le sue più recenti pubblicazioni: *Una splendida cinquantenne: la quinta Repubblica francese* (curato con G. Pasquino, 2010) e *Il racconto del capo. Berlusconi e Sarkozy* (2012).



1/2007
Conflitto e identità
a cura di
Laura Paoletti



2/2007
Erotica
a cura di
Vittorio Mathieu



3/2007
Vivibilità
a cura di
Ugo Morelli



4/2007
L'impresa di fronte alla polis
a cura di
Stefano Zamagni



1/2008
La paura come attore politico
a cura di
Vittorio E. Parsi



2/2008
La politica ha bisogno della religione?
a cura di
Stefano Semplici



3/2008
Sinistra e destra. Allo specchio
a cura di
Giuseppe Parlato
Stefano De Luca



4/2008
Più sani, più malati
a cura di
Maria T. Russo



1/2009
**Quando il capitale
è la cultura**
a cura di
Laura Paoletti



2/2009
**Seven
Crisi capitale &
peccati globali**
a cura di
Luigi Cappugi



3/2009
**Il senso perduto
della pena**
a cura di
Francesco D'Agostino



4/2009
**Dove sta
la coscienza?**
a cura di
*Marta Olivetti
Belardinelli*



1/2010
**Riprogettare
l'università**
a cura di
*Paolo Blasi
Emanuela Stefani*



2/2010
**Il mestiere del
filosofo**
a cura di
Vittorio Mathieu



3/2010
**Parole per
un nuovo welfare**
a cura di
Leonardo Becchetti



4/2010
**Il valore aggiunto
culturale**
a cura di
Stefano Zamagni



1/2011
Merito\Uguaglianza
a cura di
Vittorio Mathieu



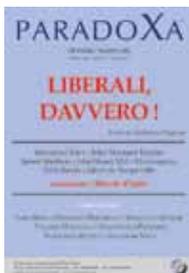
2/2011
**Quelli che...
la democrazia**
a cura di
Dino Cofrancesco



3/2011
**La religione sul set
Un esperimento
fenomenologico**
a cura di
Stefano Bancalari



4/2011
**Per una politica
dei beni comuni**
a cura di
Stefano Zamagni



1/2012
Liberali, davvero!
a cura di
Gianfranco Pasquino



2/2012
**Uomini
o cittadini?**
a cura di
Francesco D'Agostino



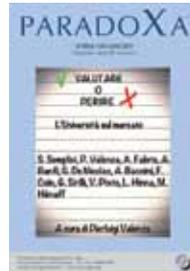
3/2012
**New Realism
Molto rumore
per nulla**
a cura di
Francesca Rigotti



4/2012
Eutopia
a cura di
Vittorio E. Parsi



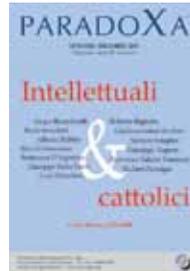
1/2013
**Aux urnes,
citoyens!**
a cura di
Gianfranco Pasquino



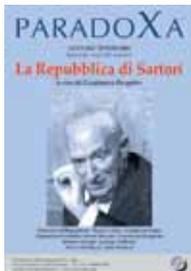
2/2013
**Valutare o perire
L'Università
sul mercato**
a cura di
Pierluigi Valenza



3/2013
e-democracy?
a cura di
Franco Chiarenza



4/2013
**Intellettuali
& cattolici**
a cura di
Laura Paoletti



1/2014
**La Repubblica
di Sartori**
a cura di
Gianfranco Pasquino



2/2014
**I guasti della
comunicazione**
a cura di
Mario Morcellini



3/2014
**Consumismo
culturale. La sinistra
ci ripensa?**
a cura di
Dino Cofrancesco



4/2014
**Dalla quantità
al merito**
a cura di
Stefano Zamagni

PARADOXA

è promossa da



La cultura non è il frutto di un'eccedenza, l'investimento a fondo perduto di uno sviluppo economico e sociale giunto a compimento, ma il suo motore interno. Di questa convinzione vive l'azione culturale della Fondazione Nova Spes che, da oltre vent'anni, attraverso un'intensa e continuativa attività di studio, è impegnata nella promozione di uno sviluppo equilibrato ed armonico dell'essere umano e della società.

Nata in un'epoca in cui radicali fratture ideologiche ed epistemologiche creavano barriere non solo metaforiche, Nova Spes ha perseguito un confronto centrato sul tema della persona, dimensione profondamente unitaria e insieme aperta, non esauribile dalle pur molteplici prospettive adottate per interpretarla. Da qui, la vocazione all'interdisciplinarietà, praticata attraverso un lavoro spesso difficile di traduzione l'uno nell'altro dei linguaggi specialistici della filosofia, dell'economia, della scienza. Da qui, le questioni poste a tema: ambiente, sviluppo, globalizzazione, rapporto diritti/valori, scuola e formazione, conflitti socio-politici e identitari.

Fondazione internazionale Nova Spes
Piazza Adriana 15, 00193 Roma · tel. / fax 0668307900
www.novaspes.org · nova.spes@tiscali.it

Rivista trimestrale registrata presso il Tribunale di Roma (n. 107/2007 – 05.04.2007)

Finito di stampare nel mese di marzo 2015
presso la Tipografia ABC - Sesto Fiorentino (FI)