

4 FEBBRAIO 2015

Verso la “terza Repubblica”:  
il lascito del Presidente Napolitano e  
le prospettive della presidenza  
Mattarella

di Felice Giuffrè

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Catania



# Verso la “terza Repubblica”: il lascito del Presidente Napolitano e le prospettive della presidenza Mattarella\*

**di Felice Giuffrè**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università di Catania

I quasi nove anni del mandato presidenziale di Giorgio Napolitano sono stati segnati dalla massima estensione delle prerogative presidenziali nell’ambito della forma di governo italiana e dei limiti fissati dalla Carta costituzionale.

Come già diffusamente rilevato, si è trattato di un effetto indotto dalla coincidenza di fattori diversi: alcuni attinenti al contesto istituzionale interno e a quello economico e geopolitico europeo ed internazionale; altri direttamente connessi alla personalità e alla storia politica della persona che in quei particolari frangenti si è trovata ad incarnare la suprema magistratura della Repubblica italiana<sup>1</sup>.

Durante il suo mandato, Giorgio Napolitano è stato chiamato ad affrontare le convulsioni della c.d. “seconda Repubblica”, che non è mai riuscita a raggiungere una fisionomia stabile e che, piuttosto, ha visto l’amplificarsi quei fattori di delegittimazione politica che avevano condotto alla fine della “prima”, sotto il peso di Tangentopoli e del repentino superamento degli equilibri maturati dopo il secondo conflitto mondiale.

Il declino dei partiti che furono protagonisti del compromesso costituzionale e l’affermazione di nuove forze politiche - talvolta con radici assai distanti dal terreno entro cui era germinato l’accordo costituente - ha determinato l’inevitabile rottura di talune regolarità costituzionali che risultavano decisive per la definizione della forma di governo parlamentare italiana.

Sino alla fine degli anni Ottanta, infatti, l’accentuata frattura ideologico-culturale sottesa alla competizione tra le maggiori forze politiche del Paese e le condizioni dello scenario

---

\* Contributo richiesto dalla Direzione.

<sup>1</sup> Sul punto sia consentito il rinvio, anche per l’ulteriore bibliografia citata, a F. GIUFFRÈ, I.A. NICOTRA, *L’eccezionale “bis” del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino 2013.



internazionale del dopoguerra avevano impedito di accettare il PCI quale forza in grado di esprimere il Governo di un Paese saldamente incardinato nel blocco occidentale, quanto di considerare politicamente praticabile un'alleanza della Democrazia cristiana con la destra missina. Il sistema politico-istituzionale della c.d. "prima Repubblica" era, pertanto, contraddistinto dalla non coincidenza tra l'*area della rappresentanza*, comprendente le forze politiche presenti in Parlamento, e l'*area della legittimità*, a cui accedevano solo le forze politiche legittimate a governare e che segnava i ristretti confini del ricambio politico possibile<sup>2</sup>.

Tali circostanze determinarono i tratti distintivi del sistema politico e della forma di governo italiani come quelli di una democrazia consensuale o consociativa, in cui i partiti politici di massa assumevano il ruolo essenziale di anello di congiunzione ("cinghia di trasmissione") tra istituzioni e comunità popolare.

In tale contesto, la condivisione dei valori costituzionali, il sistema elettorale proporzionale e la centralità del Parlamento consentirono, nonostante tutto, di ricucire le fratture politiche radicali e ridurre le disegualanze sociali, assicurando una costante crescita economica del Paese, sia pure a prezzo di un pesante indebitamento pubblico.

Al Presidente della Repubblica, dinanzi ad una "democrazia bloccata" - ma, proprio per questo, anche straordinariamente stabile - era riservato il ruolo di garante dell'indirizzo politico-costituzionale e, dunque, dei valori e degli orientamenti intorno ai quali si riconoscevano tanto le forze di maggioranza, quanto il maggior partito dell'opposizione.

Il Presidente Napolitano si è, invece, trovato ad operare di fronte ad uno scenario del tutto nuovo, dovendo affrontare il fallimento della transizione dalla "prima" alla c.d. "seconda Repubblica", già fieramente avversata da Oscar Luigi Scalfaro e faticosamente promossa da Carlo Azeglio Ciampi con la riscoperta dell'idea di Nazione.

Come è noto, agli inizi degli anni Novanta, i maggiori partiti di governo del dopoguerra (DC, PSI, PSDI, PRI e PLI) si frantumavano sotto i colpi delle inchieste giudiziarie, mentre nascevano nuove forze politiche (Forza Italia e Lega Nord) non più diretta espressione dell'originario "patto costituente". Il crollo del muro di Berlino nel 1989 aveva, tuttavia, sciolto le rigide contrapposizioni ideologiche tra i partiti e aveva determinato il superamento della *conventio ad excludendum*, in forza della quale erano stati esclusi dal Governo la sinistra comunista e la destra missina, che, nel frattempo, avevano perso ogni pregressa coloritura "antisistema".

---

<sup>2</sup> Per una ricostruzione di tali vicende, P. SCOPPOLA, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Torino 2001, 360 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc.Dir.*, XIX, Milano 1970, 657 ss.; I. NICOTRA, *Democrazia "convenzionale" e partiti antisistema*, Torino, 2007, 132 ss.



Tali nuovi presupposti avrebbero dovuto consentire l'approdo della nostra Repubblica ad una matura democrazia dell'alternanza, nel quadro di un sistema di valori fondamentali ormai sinceramente accettati da tutte le forze politiche.

Tuttavia, dopo oltre vent'anni dal passaggio dal sistema elettorale proporzionale a modelli formalmente o (solo) sostanzialmente maggioritari, il panorama politico e istituzionale italiano sembra essersi ulteriormente complicato, con la recente emersione di nuove pulsioni antisistema, venate di un pericoloso populismo qualunque.

La crisi dei modelli di rappresentanza fondati sui tradizionali partiti di massa, l'emergere di forme di comunicazione politica basate sull'utilizzo delle tecniche di *marketing*, sulle nuove tecnologie e sul rapporto diretto tra *leader* ed elettori, i rigorosi vincoli a carico dei bilanci pubblici che hanno definitivamente precluso l'utilizzo di metodi consociativi per l'acquisizione del consenso, il costante fallimento di ogni tentativo di riforma istituzionale da parte di una classe dirigente autoreferenziale e, da ultimo, le pesanti condizioni del quadro economico-finanziario interno ed internazionale, hanno provocato una grave delegittimazione dei partiti e, più in generale, della politica, incapaci di rispondere efficacemente alle istanze della società e alle nuove sfide internazionali.

In tale scenario è intervenuta l'opera stabilizzatrice del Presidente Napolitano, il quale – pagando il costo della sua sovraesposizione in termini di critiche (ingenerose) e, talvolta, anche di anomale iniziative da parte di altri poteri dello Stato - ha legittimamente ed opportunamente esteso la fisarmonica dei poteri presidenziali, assicurando al Paese copertura dagli attacchi esterni e forza propulsiva per i processi di riforma sul piano interno, per poi rimettere il suo secondo eccezionale mandato proprio quanto il cammino parlamentare della nuova legge elettorale e del pacchetto delle attese riforme costituzionali sembrano in dirittura d'arrivo.

Superato il momento più acuto delle difficoltà finanziarie e istituzionali del nostro Paese, il Presidente Napolitano ha inteso voltare pagina, superando quella fase straordinaria della storia costituzionale italiana che condusse alla sua eccezionale rielezione, ma, al contempo, offrendo un importante lascito al suo successore.

A quest'ultimo, infatti - sebbene non fosse stato ancora fisicamente individuato - erano espressamente destinate molte delle riflessioni dell'ultimo tradizionale discorso di fine d'anno e, in particolare, l'auspicio che il nuovo Capo dello Stato potesse accompagnare il Parlamento, il Governo e le forze politiche sino al traguardo delle riforme, per completare quell'azione di ricucitura dei fondamentali legami di solidarietà politica, economica e sociale che negli ultimi anni hanno mostrato pericolosi segni di cedimento.



A giudicare dal discorso d'insediamento, Sergio Mattarella, forte di una maggioranza di quasi due terzi dei grandi elettori, sembra aver subito raccolto il testimone simbolicamente passatogli da Giorgio Napolitano. Pur con diversità del carattere, pregresse esperienze e cultura politica, il nuovo Capo dello Stato ha inteso toccare le diverse corde a cui sono variamente sensibili le forze politiche oggi rappresentate in Parlamento: l'invocazione delle origini resistenziali della Repubblica, il richiamo all'orgoglio nazionale espresso con la vicinanza alle Forze Armate e ai nostri fucilieri trattenuti in India, il pensiero rivolto alle vittime dell'intolleranza religiosa, l'impegno per la legalità, per la lotta alla mafia e alla corruzione sono solo alcune delle tessere di un mosaico retorico-narrativo attraverso cui il Presidente ha voluto chiamare tutte le forze politiche ad una comune battaglia volta "a ricucire le ferite del tessuto sociale" nel segno dei valori costituzionali condivisi. Ciò, tuttavia, senza indugiare in atteggiamenti di "conservatorismo costituzionale", che taluno, improvvidamente, ha subito tentato di ascrivere alla figura del nuovo Presidente della Repubblica.

Piuttosto, dal discorso di Matterella è chiaramente filtrata la consapevolezza che per "ribadire il valore del patto sociale costituente, fondato sul riconoscimento dei diritti fondamentali e dell'eguaglianza sostanziale" occorre ricostruire l'unità nazionale "come orizzonte di speranze" comune a tutte componenti della nostra comunità.

Per far questo, oltre alla costante attenzione alle categorie che maggiormente hanno risentito della crisi economica di questi anni (giovani, donne, fasce deboli, medie e piccole imprese), secondo Sergio Mattarella occorre prendere atto della crisi dei vecchi modelli di rappresentanza politica e rivitalizzarli attraverso riforme essenziali per "riavvicinare i cittadini alla politica", che, dovrà essere nuovamente "concepita come servizio" nell'interesse della Nazione.

Senza entrare nel merito del percorso intrapreso - nel rispetto delle prerogative del Parlamento - il Capo dello Stato ha, comunque, segnato i punti cardinali per adeguare la Costituzione, rinforzando il processo democratico e l'unità nazionale. In questo senso, dovranno essere perseguite le esigenze della governabilità, proprie di ogni moderna democrazia, rispettando, tuttavia, il ruolo delle Assemblee rappresentative e, per questa via, proseguire il percorso dell'attuazione costituzionale e della garanzia dei diritti fondamentali per andare oltre la crisi del vecchio modello di Stato sociale.

La medesima spinta riformista dovrà essere rivolta al riassetto dell'articolazione territoriale della Repubblica, su cui il Governo e il Parlamento, anche al di là delle misure già previste del d.d.l. di revisione costituzionale in corso di approvazione, hanno già iniziato a riflettere. Su questo punto, la sensibilità istituzionale del Presidente Mattarella, nutrita dall'esperienza di docente



universitario, giudice costituzionale, politico e cittadino proveniente dalla più antica regione a statuto speciale, non farà mancare il necessario supporto, come già accaduto, nell'esercizio di funzioni diverse, quale relatore dell'importante sentenza 255 del 2014 sul ruolo del Commissario dello Stato nella Regione Siciliana.

In questo quadro, Sergio Mattarella eserciterà il suo ruolo di “arbitro imparziale”. Ma, come ogni buon arbitro – come ha lasciato bonariamente intendere - saprà “sanzionare” i giocatori che non rispetteranno norme scritte e i principi del *fair play*: la fisarmonica si richiude, ma, all'occorrenza, potrà sempre essere riaperta.