

4 FEBBRAIO 2015

La Presidenza di Sergio Mattarella  
nel segno della ricostruzione  
dell'unità nazionale. Ma sono  
davvero finiti i tempi eccezionali per  
la democrazia italiana?

di Ida Nicotra

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania



# La Presidenza di Sergio Mattarella nel segno della ricostruzione dell'unità nazionale. Ma sono davvero finiti i tempi eccezionali per la democrazia italiana?\*

**di Ida Nicotra**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Catania

L'elezione del dodicesimo Presidente della Repubblica ha ridato dignità alla politica. Una bella pagina per allontanare i fantasmi della paralisi del Parlamento dopo il fallito tentativo del partito democratico del 2013 di far eleggere Franco Marini o Romano Prodi al Quirinale.

Il Presidente del Consiglio sceglie una personalità oramai da tempo fuori dalla politica attiva, impegnato a svolgere le funzioni di arbitro come giudice costituzionale. Non era mai accaduto che il Presidente della Repubblica fosse selezionato tra i componenti della Consulta. Vi era stato il percorso inverso, il primo Presidente della Repubblica Enrico De Nicola fu successivamente nominato componente della Consulta, nel 1955 da Giovanni Gronchi.

Alla quarta votazione Sergio Mattarella ha ottenuto 665 preferenze, pari al 65,9 dei voti dei grandi elettori. Un quorum che sfiora la maggioranza qualificata e colloca al nono posto il giurista siciliano nella peculiare classifica dei Presidenti della Repubblica che hanno ottenuto la più alta percentuale di voti, guidata da Sandro Pertini.

Ma lasciando da parte le curiosità statistiche il dato politico rilevante è il salto di qualità che le Camere riunite hanno compiuto con la scelta di Mattarella. La convergenza molto ampia di consensi sulla candidatura del successore di Giorgio Napolitano testimonia la stima di cui gode Sergio Mattarella fra la classe politica e l'opinione pubblica, come di una persona seria e perbene,

---

\* Contributo richiesto dalla Direzione.



quale contraltare all'Italia della corruzione e del malaffare. Proprio la lotta alla corruzione, che ha raggiunto livelli inaccettabili, penalizzando gravemente gli onesti e i capaci, ha rappresentato un passaggio fondamentale del discorso di insediamento.

Dopo una lunga militanza politica, interpreta il ruolo di giudice costituzionale nel segno della Costituzione e limita al massimo le apparizioni pubbliche. Rigore e riservatezza sono forse le parole che tratteggiano meglio di ogni altra la figura del neo Presidente cui spetta, innanzitutto, il compito di ridare credibilità alle istituzioni. Lo stile sobrio e semplice, in linea con i tempi di *spending review*, indicano il modello della sua presidenza che – almeno nei primi passi - ricorda quella del piemontese liberale Luigi Einaudi.

Sfide antiche attendono il nuovo Capo dello Stato: superare la complessa fase di recessione che ancora blocca il Paese e ristabilire un legame di fiducia con i cittadini, conquistare autorevolezza e prestigio in campo internazionale e rinsaldare i legami con i partners europei, raccogliendo la feconda eredità di Napolitano<sup>1</sup>.

Con la brevissima frase pronunciata subito dopo la notizia ufficiale della sua elezione (*“il pensiero è rivolto soprattutto alle difficoltà e alle speranze dei nostri concittadini?”*) egli coglie nel segno, quasi a voler entrare subito in empatia con gli italiani ed evocare coesione sociale e solidarietà per superare la crisi economica e le difficoltà delle famiglie, per restituire la speranza soprattutto alle generazioni più giovani, anche reagendo al pessimismo e cogliendo i primi seppur timidi segnali di una ripresa.

Queste prime parole rivolte a chi ha più bisogno, se da una parte testimoniano quel patrimonio di valori del cattolicesimo politico di cui è portatore, dall'altra rivelano la profonda conoscenza delle condizioni di vita del meridione e il divario economico che storicamente separa le zone del Sud d'Italia dal resto del Paese.

La vicinanza delle istituzioni ai cittadini, alle loro speranze è forse l'aspetto più interessante del suo messaggio alle Camere riunite. La politica deve riacquistare un ruolo centrale nella vita della Nazione, ritrovando il senso profondo dell'unità. L'Italia, una e indivisibile, va riedificata attraverso l'inclusione dei diritti elementari, di partecipazione, di conoscibilità delle informazioni pubbliche, al lavoro, allo studio, alle cure mediche, alla fruizione dell'arte e dell'ambiente.

---

<sup>1</sup> Sul mandato del Presidente Napolitano si possono leggere: *Il Presidente della Repubblica, frammenti di un settennato*, a cura di Felice Giuffrè e Ida Nicotra, Torino 2012, *L'eccezionale “bis” del Presidente della Repubblica Napolitano*, a cura di Felice Giuffrè e Ida Nicotra, Torino 2014.



Il recupero al senso di appartenenza alla comunità nazionale deve avvenire superando le diseguaglianze di fatto e preservando il primato dei diritti fondamentali su ogni possibile forma di sperequazione sociale e territoriale. Del resto, il “patto costituzionale” fondativo della Repubblica, che il Presidente ricorda in un passaggio del messaggio, venne basato, segnatamente, su riconoscimento e garanzia dei diritti fondamentali e pari dignità sociale di tutte le persone. Si tratta degli ideali di base che il corpo sociale ribadisce come propri e che le istituzioni sono tenute a perseguire con tenacia e determinazione, rimuovendo gli ostacoli di carattere politico, sociale ed economico che ne impediscono la piena realizzazione.

Questo impegno a rimarginare le fratture, che la drammatica crisi economica ha provocato, costituirà la cifra della vicinanza tra politica e cittadini, al fine di recuperare il significato autentico di comunità nazionale. Questo cammino di riscatto deve iniziare dalle aule di Camera e Senato, con un contributo positivo da parte di ciascun parlamentare che *“non è espressione di un segmento di società o di interessi particolari”* ma posto al servizio esclusivo della Nazione. Ricorda il Capo dello Stato, che in ciò consiste l'essenza del mandato parlamentare e, pertanto, nessun parlamentare si può sottrarre a tale assunzione di responsabilità.

Si tratta della *“condizione primaria per riaccostare gli italiani alle istituzioni?”*, intendendo *“la politica come servizio al bene comune, patrimonio di ognuno e di tutti. E' necessario ricollegare a esse quei tanti nostri concittadini che le avvertono lontane ed estranee”*.

Parole come “solitudine”, “angoscia delle famiglie”, “esclusione”, “nuove povertà”, “ingiustizia” disegnano dal basso quel tessuto sociale scoraggiato e sofferente dal quale bisogna ripartire per guarire le ferite ancora aperte lasciate dalla crisi e intraprendere il percorso di ricostruzione sociale del Paese.

Così come quel richiamo, davanti alle Fosse Ardeatine, *“(al)l'alleanza tra Nazioni e popolo (che) seppe battere l'odio nazista, razzista, antisemita e totalitario di cui questo luogo è simbolo doloroso”* e la necessità di creare *“la stessa unità in Europa e nel mondo saprà battere chi vuole trascinarci in una nuova stagione di terrore”* lascia presagire il forte impegno del nuovo inquilino del Quirinale contro il terrorismo islamico, nuova e immensa sfida globale che l'Occidente si trova a dover affrontare. Dinanzi alle Camere ricorda il sacrificio del bambino italiano ucciso nell'attentato alla Sinagoga di Roma nel 1982.

Sul versante istituzionale il ruolo presidenziale sembra destinato ad una inversione di rotta, la finestra voluta dai Padri Costituenti per stagioni eccezionali si richiude. La strada della normalità costituzionale, indicata dal Presidente emerito nel suo ultimo messaggio di fine anno agli italiani, condurrà al ridimensionamento dei poteri del Capo dello Stato, quale naturale conseguenza della



rinnovata legittimazione dei partiti e delle istituzioni rappresentative chiamate dalla Costituzione a determinare ed attuare l'indirizzo politico, nel solco delle scelte della volontà popolare.

L'imminente approvazione della legge elettorale in senso maggioritario, fortemente innovativa, soprattutto laddove individua un meccanismo basato sul conferimento del premio di maggioranza, non più alla coalizione tra partiti, ma alla lista, lascia immaginare un rafforzamento del ruolo del Primo Ministro e del suo governo che potrà disporre di una maggioranza ampia e compatta per la realizzazione della sua agenda politica. Si evita il condizionamento e il sistema di veti incrociati sull'attività dell'Esecutivo rendendo più efficiente l'azione di quest'ultimo.

La semplificazione del quadro politico e l'apertura ad un orizzonte bipartitico apre la via ad un sistema incentrato sulla democrazia dell'alternanza, restituendo al Governo una posizione di rinnovata centralità nel sistema costituzionale.

Il Presidente neo-eletto si muove nel solco tracciato dal suo predecessore, nella convinzione che l'unico modo per custodire i valori della Costituzione italiana risiede nell'accompagnare un percorso riformatore delle norme relative all'ordinamento della Repubblica, affinché rimanga sempre effettivo e vitale il magistrale quadro di riferimento che è la prima parte della nostra Costituzione.

La cifra costituente della legislatura viene sottolineata da Mattarella quale aspetto ineludibile per ridare efficienza e credibilità alle istituzioni repubblicane. Egli ribadisce in modo chiaro come la piena sovranità in merito alle scelte di revisione costituzionale spetti, in via esclusiva, al Parlamento e auspica che le riforme siano portate a compimento.

La riforma del bicameralismo paritario, con una Camera rappresentativa delle istituzioni territoriali, la semplificazione del procedimento legislativo e la riscrittura del rapporto tra Stato e Regioni rappresentano una priorità assoluta per agevolare i cambiamenti dell'assetto istituzionale della società e rispondere in tempi certi alle aspettative dell'Unione europea. Le inefficienze delle nostre istituzioni, infatti, costituiscono una delle cause principali, anche se non l'unica, delle scarse capacità di competere dell'economia italiana.

E' oltremodo augurabile che il cd. *Patto del Nazareno* regga e che Berlusconi, malgrado la pesante sconfitta sulla vicenda del Quirinale inflittagli da Renzi, avrà ancora la forza di convincere i parlamentari di Forza Italia a votare il progetto di riforma costituzionale. Se così sarà il Presidente Mattarella accompagnerà il completamento di quel processo di innovazione costituzionale che Napolitano ha convintamente custodito durante il suo lungo mandato.

Al Quirinale vi sarà un garante della Costituzione, un "arbitro imparziale", al di sopra del gioco politico, custode, in primo luogo, dei diritti delle minoranze e del principio della separazione dei



poteri (“*vi è infatti la necessità di superare la logica della deroga costante alle forme ordinarie del processo legislativo*”). Ma i giocatori devono fare la loro parte, con correttezza e lealtà. La funzione di arbitro include, invero, anche interventi puntuali per richiamare al rispetto delle regole del gioco qualora venissero disattese.

I toni rassicuranti ed inclusivi del messaggio dinanzi al Parlamento, preannunciano un esercizio del mandato presidenziale improntato a scrupolosità, sensibilità istituzionale e realmente imparziale, in perfetta sintonia con quello che si è appena concluso.

Ma le insidie sul percorso verso la normalità costituzionale non sono da sottovalutare, poiché lo stesso Presidente avverte “*la democrazia non è una conquista definitiva, ma va inverteva continuamente, individuando le formule più adeguate al mutamento dei tempi*”. Molto dipenderà dalla configurazione che lo scenario partitico complessivo potrebbe assumere entro un breve lasso di tempo.

Infatti, lo sgretolamento progressivo e, al momento, inesorabile dei partiti di centro-destra e insieme l'avanzare di forze politiche antieuropeiste, come la Lega, accanto a formazioni come il Movimento Cinque Stelle - che, anche in occasione dell'elezione del Capo dello Stato, ha preferito rimanere nel limbo dell'inconcludenza politica - non sembrano certo deporre a favore di una stabilizzazione del quadro politico e di una matura democrazia dell'alternanza. Il pericolo di fenomeni di antipolitica, di astensionismo e di conflitti sociali rimane serio e attuale.

Sembra plausibile ritenere che un esecutivo autorevole, sostenuto da una maggioranza solidissima, si trovi a governare in assenza di partiti di opposizione che possano aspirare seriamente a conquistare, ad un prossimo appuntamento elettorale, il consenso dei cittadini per proporsi come alternativa alla guida del Paese. Infatti, come scrive lucidamente Angelo Panebianco, “*Mattarella, lo sgarbo e il futuro del patto del Nazareno*”, sul *Corriere della Sera* del 2 febbraio “*lo stritolamento elettorale della destra e la sua ghettizzazione non sono al momento contrastabili*”.

Ed, invero, non si tratta di sancire il definitivo tramonto delle “*larghe o strette intese*”, quando piuttosto di decretare il forte indebolimento del bipolarismo e della democrazia dell'alternanza. Infatti, solo pluralità e ricchezza di offerta politica possono garantire il buon funzionamento del sistema democratico.

Cosicché se, per un verso, la fisarmonica delle prerogative presidenziali finirà per restringersi dinanzi ad un Governo forte e ad una leadership carismatica come quella del suo Premier, dall'altro la prima carica dello Stato dovrà dedicare maggiore attenzione ai diritti delle minoranze, svolgendo una funzione di riequilibrio rispetto ad istanze e aspettative che, con buone probabilità, sono destinate a non trovare ascolto nelle aule parlamentari.



Anche se difficilmente il Capo dello Stato potrà evitare, com'è di tutta evidenza, la dissoluzione del bipolarismo e il pericolo di un arretramento della democrazia.