

# NOMOS

Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,  
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale



GIORGIO GIOVANNETTI\*

INTERVENTO\*\*

**P***residenti della Repubblica* di Andrea Pertici (il Mulino 2022) e *Il primo mandato di Sergio Mattarella* di AA. VV. a cura di Davide Paris (Editoriale scientifica 2022). Sono due volumi diversi per ritmo, finalità e profondità ma che bene si integrano. Meglio: il primo aiuta a contestualizzare il secondo. Mi è stato chiesto di dedicarmi a quello di Andrea Pertici, ma è inevitabile una annotazione al volume a più nomi curato da David Paris. Un testo fra la cronaca, la storia e il diritto a cui si aggiunge anche la polemica politica, che lo rende un volume che interessa e fa riflettere.

Il titolo evidenzia il contenuto. Il primo settennato di Mattarella è smontato, spiegato e analizzato. Punti di vista talvolta anche in contrasto tra loro (come per il potere di nomina dei ministri). Da lettore formato in altri tempi, salta agli occhi che autori di rango universitario diverso siano posti sullo stesso piano. La filosofia editoriale sembra essere: il giudizio deve scaturire dalla forza delle idee e dalla solidità delle argomentazioni, non dai gradi accademici. Comunque si valuti la scelta, il volume - come si è detto - è utile e ricco di spunti. Un'unica pecca: perché nessun saggio sul Segretariato generale? Chi segue la cronaca istituzionale sa quanto sia oggi importante l'attività dei consiglieri e influente quella del segretario generale.

A fronte delle oltre 500 pagine del volume curato da Paris, quello scritto da Pertici ne conta meno di 250.

Il risultato è un libro rapido, essenziale, efficace, capace di far riflettere per ciò che contiene in modo esplicito e per ciò che sottende. Sono tanti gli spunti e i percorsi storico-politici e istituzionali che emergono dalle pagine scritte da Pertici. Dopo una lettura piacevole, durata il tempo che separa Roma da Firenze sul *Frecciarossa*, anche il semplice appassionato può avere un'idea chiara su cosa sia stato (e cosa possa essere) nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica.

\* Giornalista parlamentare e saggista.

\*\* Intervento alla Presentazione dei volumi di Davide Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022 e Andrea Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, tenutasi il 16 ottobre 2023 presso l'Università Luiss Guido Carli, Roma.

Nel sistema politico italiano, caratterizzato da una forte frammentazione e da governi di breve durata, una carica che per sette anni rimane stabile diventa inevitabilmente un punto di riferimento, un elemento di equilibrio, ma anche di impulso, talvolta anche di più, come è stato in tempi recenti Giorgio Napolitano e in epoca più remota Giovanni Gronchi.

Caratteristiche che il testo costituzionale lasciava presagire sin dal 1948. Meuccio Ruini annotò che il presidente non era “un evanescente personaggio” né “un motivo di pura decorazione” e neppure un “maestro di cerimonie”. Era invece - scrisse il presidente della Commissione dei 75 - “il gran consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale con una missione di equilibrio e di coordinamento”. Certo nell’articolo 87 della Costituzione, quello che stabilisce le competenze del Capo dello Stato c’è - per dirla con Paolo Barile - “un enigmatico coacervo di poteri non omogenei”.

La storia istituzionale ne ha fatto, per usare l’espressione di Sabino Cassese una “figura elastica e ambigua”. “La più enigmatica e sfuggente fra le cariche pubbliche previste dalla Costituzione” precisa Enzo Cheli.

Il Presidente della Repubblica non è mai stato un potere neutro né rappresentativo, ha sempre, sin da Einaudi (e prima ancora dal Capo provvisorio De Nicola), espresso un proprio indirizzo politico, frutto della propria storia, del patto politico che lo ha fatto eleggere e ovviamente delle vicende contingenti. È stato un potere che si è esteso o compresso, a seconda della forza del sistema politico e delle circostanze. Maggiore era il potere dei partiti, minore era il potere del Capo dello Stato; al contrario più si sono dimostrati deboli i partiti, più si è esteso quello dei presidenti. È la teoria della “fisarmonica” elaborata da Giuliano Amato (ricostruita da Giorgio Grasso nel volume curato da Paris) che trova conferma nella storia istituzionale a partire dalla costituzione del “governo amico” di Giuseppe Pella voluto, mentre il centrismo si stava sfaldando, da Luigi Einaudi. Con la crisi del 1992 e la lunga transizione che ne è seguita, la presidenza della Repubblica ha esteso i suoi poteri e l’influenza divenendo molto più che un semplice “magistrato di persuasione”.

A ben guardare - e il libro di Pertici testimonia con acutezza la costante - sono rimaste ferme le regole di fondo che sin, dalla non elezione di Carlo Sforza nel 1948, al Colle più alto sono state preferite figure autorevoli, ma mai leader. Le forze politiche, prima e meglio della dottrina, sapevano del potere effettivo del Colle più alto. Una regola che pesò sulle spalle di Fanfani e anche su quelle di Andreotti.

Quanto al patto politico che sottende all’elezione dei Capi dello Stato, almeno nella prima parte della storia repubblicana (ho ancora difficoltà a parlare e ancora di più a scrivere a costituzione immutata di Prima e Seconda Repubblica), a ben leggere le cronache delle elezioni è evidente. Einaudi è la garanzia al centrismo (ma in versione moderata rispetto a quello laicista e troppo marcatamente filoamericana di Sforza); Gronchi è la volontà di aprire alla nuova stagione di trasformazioni; Segni di attuare con cautela la convergenza tra cattolici e socialisti. Saragat, cioè il socialista che aveva attuato lo scisma di Palazzo Barberini, avrebbe dovuto rappresentare il simbolo della modernizzazione dell’Italia. Leone, il raffinato giurista e grande mediatore che aveva avuto l’abilità di editare la legge sul

divorzio in modo da blindarla per il vaglio della Corte costituzionale, fu eletto probabilmente per evitare che si realizzasse l'avvicinamento tra DC e PCI. Il compromesso storico e la disponibilità alla trattativa durante il rapimento Moro ne determinarono l'ignominiosa uscita di scena. Dovettero passare 20 anni di triste solitudine perché gli stessi protagonisti della campagna diffamatoria lo riabilitassero. Pertini è il simbolo di un sistema politico alla ricerca di nuovi equilibri in cui la DC, priva della visione strategica di Aldo Moro e del sostegno oltre Tevere di Giovan Battista Montini, perde la centralità. Il partigiano Pertini, grazie a un forte carisma personale, capace di mascherare molte debolezze, riuscì a riconnettere il Paese con la politica. Fu lui anche a realizzare l'alternanza alla guida dei governi tra DC e alleati del pentapartito, prima con il repubblicano Spadolini e poi con il socialista Craxi. Cossiga verrà eletto come il garante del pentapartito e si ritroverà a vivere la fine della "guerra fredda". L'Italia con il crollo del Muro di Berlino cessava di essere confine e diveniva periferia, con tutte le conseguenze politiche, economiche e sociali. Il capo dello Stato fu tra i primi a rendersene conto. Reagì con determinazione e forse poca lucidità. Il presidente della Repubblica divenne il "picconatore". Dichiarazioni forti, anche offensive, verso ex amici ed avversari, ma dal punto di vista istituzionale i poteri del capo dello Stato rimasero con Cossiga sostanzialmente inalterati.

Scalfaro fu issato al Colle dal tritolo della strage di Capaci (come ebbe a scrivere Montanelli), mentre il sistema politico, ormai privo degli ancoraggi internazionali che lo avevano stabilizzato dal 1948 stava per dissolversi. Il tornado di Tangentopoli e l'avvento di una nuova classe politica inaugurarono una lunga stagione di transizione. Una transizione in cui siamo ancora immersi. Trent'anni di bipolarismo conflittuale (Lippolis) e poi di tripolarismo pandemico. Anni in cui la figura del Presidente della Repubblica, a Costituzione immutata, è cambiata profondamente.

Scalfaro, Ciampi, Napolitano e Mattarella hanno esteso e piegato il mantice della fisarmonica a seconda delle contingenze politiche e delle proprie inclinazioni. Quattro personalità diverse per formazione, storia e carattere. Quattro modi differenti di essere l'inquilino del Colle più alto.

Democristiano di destra e seguace di Scelba, Scalfaro, eletto come l'anti Cossiga, è passato alla storia come un simbolo della sinistra per l'opposizione a Berlusconi. Quando, a fine mandato, Zavoli gli chiese i motivi che lo avevano spinto a forzare situazioni, indicare soluzioni e ad imporre decisioni, Scalfaro rispose che si era trovato a gestire una situazione patologica. Di certo si trovò a navigare a vista in acque sconosciute con fondali pericolosi.

Carlo Azeglio Ciampi arrivò al Quirinale come un tecnico. Era stato nel 1981 con Beniamino Andreatta, l'artefice del "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro. Poi nel 1993, chiamato a guidare il governo in uno dei momenti più delicati della nostra storia, aveva ridato fiducia al Paese e credibilità internazionale all'Italia. Infine, era stato tra i principali artefici dell'ingresso italiano nell'euro. Da presidente della Repubblica Ciampi, l'ultimo esponente del partito d'Azione, ha avuto il merito maggiore di ridare senso e dignità al concetto condiviso di Patria, oltre a quello di consolidare la nostra credibilità internazionale.

Napolitano è stato il presidente più politico per formazione e azione. Il “comunista preferito da Kissinger” ha espanso i propri poteri in presenza di un sistema politico sempre più debole e frammentato.

La storia di Mattarella è ancora cronaca. Pertici nel suo volume ha il merito di ricostruire nei dettagli anche le vicende che hanno portato al secondo mandato. Una pagina che meriterà altri approfondimenti, non tanto per la meritata rielezione, quanto per le candidature cadute e per quelle bruciate.

Infine, agli storici di domani il compito di capire e spiegare “se” e “come” ci fu un patto del Nazareno anche sul Quirinale e, se ci fu, “perché” saltò.

A quelle risposte potrebbe seguire la riflessione – utile solo per gli appassionati di fantastoria – se l’attuazione del patto del Nazareno anche sulla nomina del Presidente della Repubblica avrebbe potuto evitare l’ubriacatura populista dell’*uno vale uno* e se quella nomina avrebbe potuto favorire l’affermazione di un sistema istituzionale più efficiente e autorevole.

Sono domande che Pertici, da corretto giurista, non si fa e a cui ovviamente non risponde.