



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2023 FASCICOLO SPECIALE N. I

A CURA DI ANTONIO D'ANDREA

LA TRAIETTORIA DEL SISTEMA PARLAMENTARE ITALIANO

***IL PASSAGGIO DALLA XVIII ALLA XIX LEGISLATURA:
DAL GOVERNO C.D. ISTITUZIONALE DI DRAGHI AL GOVERNO MELONI***



APRILE 2023

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

**La traiettoria del sistema parlamentare italiano
Il passaggio dalla XVIII alla XIX legislatura:
dal governo c.d. istituzionale di Draghi al Governo Meloni**

a cura di Antonio D'Andrea

Aprile 2023

ISSN: 1971-9892

Editore Consulta OnLine – CF 90078670107

Via Balbi 22 - 16126 Genova

info@giurcost.org

In copertina:

Putto con l'urna delle elezioni

Palazzo Comunale di Correggio

attribuzione: Luigi Asioli 1817/1877

INDICE

INTRODUZIONE	1
<u>ANTONIO D'ANDREA</u> <i>Del formarsi e disfarsi di maggioranze parlamentari nella XVIII legislatura, prima del Governo Meloni</i>	
STUDI	
<u>ALESSANDRO LAURO</u> <i>Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale</i>	9
<u>MARCO LADU</u> <i>Crisi del Governo Draghi e scioglimento anticipato delle Camere: i fatti (e qualche valutazione)</i>	29
<u>MARCO PODETTA</u> <i>La rinnovata applicazione del Rosatellum-bis nel voto politico del 2022</i>	39
<u>MARCO LADU, ALESSANDRO LAURO</u> <i>Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo</i>	53
CONCLUSIONI	75
<u>ANTONIO D'ANDREA</u>	
ELENCO DEGLI AUTORI	81

Alessandro Lauro

Il Governo Draghi: prove e torsioni nel nome dell'unità nazionale*

SOMMARIO: 1. Premessa. – SEZIONE I. La solidarietà ministeriale alla prova dell'unità. – 1. Il passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi: ripercorrendo gli eventi. – 2. La “formula di governo” e gli scopi condizionali provenienti dall'esterno. – 3. Solidarietà ministeriale e formula governativa di “unità nazionale”. – 4. *Segue*: la direzione del Presidente del Consiglio e le spinte centrifughe delle forze parlamentari. – 5. *Segue*: l'attuazione del PNRR come ulteriore compromissione della collegialità ministeriale. – 6. Le tensioni crescenti nella maggioranza guardando al Quirinale. – SEZIONE II. La rielezione del Presidente della Repubblica: dall'unità alla disgregazione. – 1. L'elezione presidenziale nel quadro dell'“unità nazionale”: la non esclusa candidatura di Mario Draghi al Quirinale e i problemi tecnici della sua possibile elezione. – 2. L'organizzazione dell'elezione presidenziale nel contesto di emergenza pandemica. – 3. L'avvitamento dei tentativi di elezione e il crescente consenso per la rielezione di Mattarella. – 4. ... e l'eccezione si fece regola. – 5. La (non così) lenta lacerazione della maggioranza e i venti di guerra in Europa.

1. Premessa

L'esecutivo presieduto da Mario Draghi è stato il terzo ed ultimo governo formato nella XVIII legislatura. Si è trattato di un governo “misto”, composto per circa una metà di tecnici e una metà di esponenti politici, oltre ad essere presieduto da un non parlamentare: caratteristiche, queste, che non hanno costituito una reale novità per la storia costituzionale del nostro Paese¹.

Nell'analizzare le vicende che hanno connotato la vita dell'Esecutivo Draghi – fra tutte, la rielezione di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica, cui verrà dedicata un'apposita sezione – si tenterà di offrire una particolare chiave di lettura di queste, ovvero l'uso del concetto di *unità nazionale*, variamente utilizzato nel biennio coperto dal presente contributo².

A questo si è fatto ricorso, da un lato, per giustificare l'ingresso di quasi tutte le forze parlamentari nell'ampia maggioranza creata attorno a Draghi. Dall'altro, esso è servito – in occasione delle elezioni presidenziali del gennaio 2022 – per neutralizzare qualunque tentativo (reale o presunto) di modifica dello *status quo*, come si dirà.

SEZIONE I – LA SOLIDARIETÀ MINISTERIALE ALLA PROVA DELL'UNITÀ

1. Il passaggio dal Governo Conte II al Governo Draghi: ripercorrendo gli eventi

Le prime avvisaglie della crisi che ha travolto il secondo Governo Conte risalgono al febbraio 2020, poco prima che la pandemia di Covid-19 dilagasse.

A circa sei mesi dalla nascita del c.d. governo “giallo-rosso”, il gruppo di Italia Viva mostrava una notevole insofferenza nei confronti del Presidente del Consiglio e dell'alleanza con il Movimento 5 Stelle (il principale pomo della discordia era rappresentato dalla riforma della



¹ Il precedente è quello del Governo Ciampi, in carica dall'aprile 1993 sino al maggio 1994 e composto in maniera “mista” da esponenti politici e personalità tecniche indipendenti. Sulla fisionomia di questo Esecutivo e di altri guidati dai tecnici v. N. LUPO, *Un governo 'tecnico-politico'? Sulle costanti nel modello dei governi 'tecnici', alla luce della formazione del governo Draghi*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), n. 8/2021.

² Per alcune riflessioni sull'utilizzo del sintagma v. F. GABRIELE, *Spigolature sull'unità nazionale (anche “temuta” e/o “rifiutata”) e il suo spirito*, in [Nomos](https://www.nomos.it), n. 3/2022, 1 ss.

prescrizione³), arrivando a minacciare (neanche tanto velatamente) la crisi e sottolineando l'impossibilità di un Governo Conte *ter*, a cui sarebbero mancati i voti al Senato⁴.

Lo scoppio della pandemia sostanzialmente congela sia le rese dei conti, che i tentativi di rilancio della maggioranza su una più articolata piattaforma programmatica, che la rapida crisi agostana aveva solo abbozzato.

Nell'estate del 2021 – quasi in contemporanea con l'approvazione dell'ingente piano europeo di aiuti economici per la ripresa post-pandemica, il *Next Generation UE* – la componente di Italia Viva torna ad avanzare le sue richieste qualificanti per la prosecuzione dell'alleanza di governo, fra le quali molte ritenute “indigeste” al M5S (prime fra tutte l'attivazione di un prestito da parte del Meccanismo Europeo di Stabilità).

La richiesta di ricorrere al MES induce le ministre di Italia Viva, Teresa Bellanova ed Elena Bonetti, ad astenersi nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021 sull'approvazione del c.d. *Recovery Plan*, cioè del piano italiano per la gestione dei fondi europei straordinari. Conseguentemente, le due ministre, insieme al sottosegretario Scalfarotto, presentano al Presidente del Consiglio le dimissioni, spiegate in una conferenza stampa con il *leader* della loro forza politica di riferimento, che muove varie accuse al Governo e al Presidente del Consiglio, fra le quali non passa inosservata quella di aver compiuto un attentato alla democrazia tramite i decreti di quest'ultimo (DPCM) con cui si intendeva fronteggiare la pandemia⁵.

Il 18 gennaio il Presidente del Consiglio, confrontatosi previamente con il Presidente della Repubblica⁶, sceglie la strada della “parlamentarizzazione” della crisi di coalizione, rendendo comunicazioni alle Camere, al termine delle quali viene votata la questione di fiducia posta sulla risoluzione presentata dai capigruppo di maggioranza (senza, ovviamente, il supporto di Italia Viva). Al Governo viene confermata la fiducia, sia alla Camera (con maggioranza assoluta), sia al Senato (con maggioranza semplice) il giorno seguente. I gruppi di Italia Viva si astengono in entrambi i casi⁷.

Il Presidente del Consiglio si reca in seguito a conferire con il Capo dello Stato, ma non vengono rilasciati comunicati sui contenuti del colloquio definito “interlocutorio”⁸, seppure carico di preoccupazioni da parte del Quirinale⁹.

Il 21 gennaio i quotidiani riportano – senza comunicati, né smentite ufficiali – lo svolgimento di un incontro fra il Presidente Mattarella e i rappresentanti dei partiti di opposizione (Giorgia Meloni, Matteo Salvini e Antonio Tajani), colloquio richiesto da questi ultimi e nel corso del quale pare

³ M. LANARO, *Conte: “Italia viva presenta sfiducia a Bonafede? Irrazionale, ne trarrò le conseguenze”*, in [Il Fatto quotidiano](#), 14 febbraio 2020

⁴ Renzi, *se cade il Conte Bis ci sarà nuovo Governo, non le urne. Noi all'opposizione*, in [Il Sole 24 ore](#), 17 febbraio 2020

⁵ Con la legge 22 maggio 2020 n. 35, che ha convertito con modificazioni il d.l. n. 19/2020, tutti i d.p.c.m. adottati per fronteggiare l'epidemia sono stati oggetto di specifiche risoluzioni parlamentari (art. 2, comma 1).

⁶ [Comunicato del 14 gennaio 2021](#): «Il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella ha ricevuto questo pomeriggio al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte. Il Presidente della Repubblica ha firmato il decreto con il quale, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengono accettate le dimissioni rassegnate dalla sen. Teresa Bellanova dalla carica di Ministro delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali - il relativo interim è stato assunto dal Presidente del Consiglio dei Ministri -, dalla prof. Elena Bonetti dalla carica di Ministro senza portafoglio e dall'on. Ivan Scalfarotto, Sottosegretario di Stato. Il Presidente del Consiglio ha quindi illustrato al Presidente della Repubblica la situazione politica determinatasi a seguito di tali dimissioni ed ha rappresentato la volontà di promuovere in Parlamento l'indispensabile chiarimento politico mediante comunicazioni da rendere dinanzi alle Camere. Il Presidente della Repubblica ha preso atto degli intendimenti così manifestati dal Presidente del Consiglio dei Ministri».

⁷ Alla Camera il Governo ottiene 321 voti favorevoli, con 27 astenuti e 259 contrari; al Senato i sì alla risoluzione sono 156, con 16 astenuti e 140 contrari.

⁸ L. MONTICELLI, *Conte ha incontrato Mattarella, “colloquio interlocutorio”*, in [La Stampa](#), 20 gennaio 2021. V. anche M. GUERZONI, *Maggioranza più larga o le urne: Conte sente i leader e va da Mattarella*, in [Corriere della sera](#), 20 gennaio 2021.

⁹ M. BREDI, *Crisi di governo, per il Quirinale rischia di essere un esecutivo molto fragile*, in [Corriere della sera](#), 20 gennaio 2021.

fossero emerse le diverse posizioni interne al centrodestra¹⁰. Lo stesso giorno viene annunciata la nomina dell'ambasciatore Pietro Benassi, consigliere diplomatico del Presidente del Consiglio, a Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega alla sicurezza della Repubblica¹¹.

A partire dal voto fiduciario, nel corso di queste giornate sono vari i tentativi compiuti per allargare la maggioranza di governo al Senato, "corteggiando" singoli parlamentari. Allo scopo, si organizza a Palazzo Madama un gruppo parlamentare di sostegno al Presidente Conte per accogliere eventuali transfughi, nato – malgrado le nuove norme regolamentari del Senato sulla formazione dei gruppi in corso di legislatura – grazie alla partecipazione dei senatori del Movimento Associativo Italiani all'Estero (MAIE)¹².

Il 25 gennaio, in vista di una votazione al Senato sulla relazione sulla giustizia del Ministro Guardasigilli che si preannuncia negativa per l'opposizione di Italia Viva, il Presidente del Consiglio annuncia le proprie dimissioni, formalmente comunicate l'indomani al Consiglio dei Ministri e poi al Presidente della Repubblica¹³.

Il 27 gennaio iniziano le consultazioni al Palazzo del Quirinale, con i colloqui fra il Capo dello Stato e i Presidenti delle Camere.

Due giorni più tardi, esaurito il confronto con i gruppi parlamentari, il Presidente della Repubblica affida un mandato esplorativo al Presidente della Camera Fico affinché verifichi le condizioni per la formazione di un nuovo governo a partire dalla maggioranza che sosteneva il precedente¹⁴.

Il Presidente della Camera compie a partire dal 30 gennaio questa verifica, che assume tratti del tutto peculiari, visto che i partiti creano un tavolo per discutere del programma di governo e degli incarichi ministeriali, in assenza del soggetto individuato per guidare l'ipotetico nuovo Esecutivo¹⁵, ma senza successo.

Il 2 febbraio il Presidente Fico sale al Colle per comunicare l'impossibilità di ricostruire un rapporto fra Italia Viva e le altre componenti della maggioranza uscente. Lo stesso giorno, constatando il fallimento del mandato esplorativo, il Presidente Mattarella, spiegando le ragioni per cui non reputa opportuno il ritorno alle urne, annuncia una sua iniziativa volta alla creazione di un governo di altro profilo che non si riconosca in nessuna formula politica¹⁶. La sera stessa viene

¹⁰ A. MORLEO, *Il centrodestra al Quirinale, pressing su Mattarella*, in [Il Giorno](#), 21 gennaio 2021. Se Fratelli d'Italia chiedeva lo scioglimento delle Camere dopo le dimissioni di Conte, Forza Italia indicava chiaramente la via di un nuovo governo per fronteggiare l'emergenza, mentre la Lega manteneva un atteggiamento di non radicale opposizione a quest'ultima ipotesi.

¹¹ Il Presidente Conte non aveva in effetti mai attribuito la delega ai servizi segreti e questa circostanza era divenuta oggetto di polemica da parte di Italia Viva: v. G. PELOSI, *Delega ai Servizi, Benassi è il nominato di Conte*, in [Il Sole 24 Ore](#), 21 gennaio 2021.

¹² Cfr. G. A. FALCI, A. TROCINO, *Crisi di governo, i venti senatori corteggiati ecco chi sono: i volti e i ruoli*, in *Corriere della sera*, 16 gennaio 2021. Sul gruppo MAIE-Europeisti v. S. CURRERI, *Un Parlamento che non sa rispettare le regole che si è dato*, in [laCostituzione.info](#), 28 gennaio 2021. Sul punto si ritorna oltre, nt. 43

¹³ *Comunicato del 27 gennaio 2021*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa mattina al Palazzo del Quirinale il Presidente del Consiglio dei Ministri Prof. Avv. Giuseppe Conte, il quale ha rassegnato le dimissioni del Governo da lui presieduto. Il Presidente della Repubblica si è riservato di decidere e ha invitato il Governo a rimanere in carica per il disbrigo degli affari correnti. Le consultazioni avranno inizio nel pomeriggio di domani, mercoledì 27 gennaio».

¹⁴ *Comunicato del 29 gennaio 2021*: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha ricevuto questa sera al Palazzo del Quirinale il Presidente della Camera dei Deputati, Roberto Fico, e gli ha affidato il compito di verificare la possibilità di una maggioranza politica composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente. Il Presidente della Repubblica ha chiesto al Presidente della Camera dei Deputati di riferire entro la giornata di martedì [2 febbraio]».

¹⁵ *Crisi di governo, domani Fico apre il tavolo del programma con i capigruppo. Poi il vertice dei leader sui nomi*, in [la Repubblica](#), 31 gennaio 2021.

¹⁶ *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico*, 2 febbraio 2021: «Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l'espletamento – impegnato, serio e imparziale – del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro

annunciata la convocazione per l'indomani dell'ex governatore della Banca d'Italia ed ex Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi¹⁷, che, secondo alcune indiscrezioni mai formalmente smentite¹⁸, era già stato contattato nei giorni precedenti dal Quirinale.

Il 3 febbraio Mario Draghi accetta con riserva l'incarico ed inizia il giorno seguente le sue consultazioni con le forze parlamentari, nelle quali raccoglie le priorità e le richieste dei partiti. Stando alle dichiarazioni degli interessati, nessuna forza politica avanza nomi per i ministeri, né vengono richiesti dal Presidente del Consiglio che, si dice, li sceglierà in autonomia insieme al Presidente della Repubblica.

Dopo un doppio giro di consultazioni e di incontri anche con le parti sociali, il 12 febbraio Mario Draghi scioglie positivamente la riserva.

Il 13 febbraio, i ministri del Governo Draghi giurano nelle mani del Presidente Mattarella. Il 17 febbraio il Governo ottiene la fiducia della Camera e il 18 anche il Senato conferma il suo sostegno, in ambedue i casi con amplissima maggioranza.

alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi, devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale - e la conseguente riduzione dell'attività di governo - coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfiggere il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale. Lo stesso vale per lo sviluppo decisivo della campagna di vaccinazione, da condurre in stretto coordinamento tra lo Stato e le Regioni. Sul versante sociale - tra l'altro - a fine marzo verrà meno il blocco dei licenziamenti e questa scadenza richiede decisioni e provvedimenti di tutela sociale adeguati e tempestivi, molto difficili da assumere da parte di un Governo senza pienezza di funzioni, in piena campagna elettorale. Entro il mese di aprile va presentato alla Commissione Europea il piano per l'utilizzo dei grandi fondi europei; ed è fortemente auspicabile che questo avvenga prima di quella data di scadenza, perché quegli indispensabili finanziamenti vengano impegnati presto. E prima si presenta il piano, più tempo si ha per il confronto con la Commissione. Questa ha due mesi di tempo per discutere il piano con il nostro Governo; con un mese ulteriore per il Consiglio Europeo per approvarlo. Occorrerà, quindi, successivamente, provvedere tempestivamente al loro utilizzo per non rischiare di perderli. Un governo ad attività ridotta non sarebbe in grado di farlo. Per qualche aspetto neppure potrebbe. E non possiamo permetterci di mancare questa occasione fondamentale per il nostro futuro. Va ricordato che dal giorno in cui si sciogliono le Camere a quello delle elezioni sono necessari almeno sessanta giorni. Successivamente ne occorrono poco meno di venti per proclamare gli eletti e riunire le nuove Camere. Queste devono, nei giorni successivi, nominare i propri organi di presidenza. Occorre quindi formare il Governo e questo, per operare a pieno ritmo, deve ottenere la fiducia di entrambe le Camere. Deve inoltre organizzare i propri uffici di collaborazione nei vari Ministeri. Dallo scioglimento delle Camere del 2013 sono trascorsi quattro mesi. Nel 2018 sono trascorsi cinque mesi. Si tratterebbe di tenere il nostro Paese con un governo senza pienezza di funzioni per mesi cruciali, decisivi, per la lotta alla pandemia, per utilizzare i finanziamenti europei e per far fronte ai gravi problemi sociali. Tutte queste preoccupazioni sono ben presenti ai nostri concittadini, che chiedono risposte concrete e rapide ai loro problemi quotidiani. Credo che sia giusto aggiungere un'ulteriore considerazione: ci troviamo nel pieno della pandemia. Il contagio del virus è diffuso e allarmante; e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. Inoltre la successiva campagna elettorale richiede - inevitabilmente - tanti incontri affollati, assemblee, comizi: nel ritmo frenetico elettorale è pressoché impossibile che si svolgano con i necessari distanziamenti. In altri Paesi in cui si è votato - obbligatoriamente, perché erano scadute le legislature dei Parlamenti o i mandati dei Presidenti - si è verificato un grave aumento dei contagi. Questo fa riflettere, pensando alle tante vittime che purtroppo continuiamo ogni giorno - anche oggi - a registrare. Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica. Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato».

¹⁷ [Comunicato del 2 febbraio 2021](#): «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, ha convocato per domani mattina alle ore 12.00, al Palazzo del Quirinale, il Professor Mario Draghi».

¹⁸ Cfr. I. LOMBARDO, *Quelle telefonate del Colle a Draghi che fanno tremare Pd e Movimento*, in [La Stampa](#), 31 gennaio 2021. Queste indiscrezioni hanno trovato un'indiretta conferma nell'annuncio - immediatamente successivo alla comunicazione da parte del Presidente Fico - della convocazione di Mario Draghi per il conferimento dell'incarico.

2. La “formula di governo” e gli scopi condizionali provenienti dall’esterno

Il primo elemento saliente che occorre mettere in luce concerne la struttura del Governo Draghi.

Diversamente dal precedente di Governo tecnico più immediato (il Governo Monti, nominato dal Presidente Napolitano nel 2011), quello presieduto da Draghi si caratterizza per una fisionomia mista: metà dei ministri sono di estrazione politico-parlamentare; l’altra metà è costituita da figure tecniche (alcune delle quali di grande prestigio), chiamate per la prima volta a ricoprire incarichi ministeriali¹⁹.

Quest’amalgama fra tecnici e politici costituisce una peculiarità – ancorché non un’unicità, poiché già il Governo Ciampi formato nel 1993 presentava questa fisionomia – che si apprezza anzitutto nella combinazione fra il piano dell’art. 92 Cost. e quello dell’art. 49²⁰. Se, nel caso di Governo tecnico, i partiti non formulano – per definizione – indicazioni al Presidente del Consiglio incaricato, che rimane libero di identificare i soggetti più idonei (plausibilmente, insieme al Capo dello Stato), quando si ricorre ad una formula mista si pongono alcune problematiche di non poco rilievo. Ad esempio, in base a quale criterio si “spoliticizza” un Dicastero, affidandolo ad un tecnico? Come si ripartiscono poi i posti “politici” fra le componenti della maggioranza? Un ministro con portafoglio equivale ad uno senza, oppure no?

Si tratta di questioni di calibratura eminentemente politica, che tuttavia assumono un qualche significato costituzionale, nel momento in cui la linearità delle procedure viene intorbidita. Così, in effetti, è accaduto anche con il Governo Draghi, rispetto alla cui formazione, i passaggi sono stati tutt’altro che chiari. Stando ad alcune ricostruzioni di stampa, mai smentite, il binomio Presidente della Repubblica – Presidente del Consiglio sembra essersi diviso la selezione dei nominati dell’una e dell’altra metà del governo: la scelta dei ministri tecnici sarebbe stata riservata *in primis* al Presidente Draghi, mentre i contatti con il mondo della politica e dei partiti sarebbero stati gestiti direttamente dalla Presidenza della Repubblica²¹.

Si tratterebbe di un’articolazione quantomeno curiosa dei compiti relativi alla formazione del Governo, la cui anima politica sarebbe stata in parte configurata dal Presidente della Repubblica (la celebrazione della cui “neutralità” è dato assodato e ricorrente nella dottrina italiana), mentre la selezione della componente tecnica sarebbe ricaduta nella responsabilità del Presidente del Consiglio. Dal punto di vista del dettato costituzionale, quindi, la proposta non sarebbe pervenuta esclusivamente dal capo del Governo *in pectore*, ma direttamente dal “commissario della crisi”.

Questa ricostruzione confligge con la rivendicazione (almeno apparente) di una totale autonomia da parte del Presidente del Consiglio nel selezionare – fra tecnici e politici – i componenti del Ministero, rivendicazione “celebrata” da una parte della dottrina che vi ha visto un ritorno alla Costituzione²², con un Presidente del Consiglio in grado di selezionare autonomamente i colleghi di governo, a prescindere dalle indicazioni derivanti dai partiti politici. Ma ciò, a sua volta, ha trovato una parziale smentita (anzitutto da un punto di vista logico) con le polemiche sorte, all’interno dei partiti, rispetto alle “delegazioni ministeriali”. Polemiche dirette non contro il Presidente del Consiglio, ma contro le dirigenze delle singole forze che avrebbero interloquuto direttamente per

¹⁹ Eccezione fatta per la ministra dell’Interno Luciana Lamorgese, già figura tecnica nel Governo Conte II.

²⁰ Sulle singolarità dei governi tecnici e la loro problematica collocazione all’interno del quadro costituzionale vigente (a partire dal coinvolgimento dei partiti nella definizione della politica nazionale) v. C. DE FIORES, *Tendenze sistemiche e aporie costituzionali dei governi tecnocratici in Italia*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2021; N. LUPO, *I “governi tecnici” nell’esperienza repubblicana italiana*, in *Ventesimo secolo*, n. 36/2015, 9 ss.; R. MANFRELOTTO, *Profili costituzionali del governo tecnico*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#), 11 ottobre 2013; F. MARONE, *Prime riflessioni sul governo tecnico nella democrazia maggioritaria italiana*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), novembre 2012, 5 ss.; F. POLITI, *Governo tecnico*, in *Libro dell’anno di diritto*, Roma, 2016.

²¹ F. VERDERAMI, *Draghi: «Grazie, ci rivedremo in Parlamento»*. *Il premier incaricato non parla dei ministri*, in [Corriere della sera](#), 8 febbraio 2021.

²² M. AINIS, *Le mosse di Draghi e la rivincita della Costituzione*, in [la Repubblica](#), 11 febbraio 2021 ha salutato con favore questo metodo di scelta dei ministri in completa autonomia da parte del Presidente Draghi, vedendovi una piana e pacifica applicazione del testo dell’art. 92 Cost. Sulla stessa linea L. VIOLANTE, *L’era della Costituzione. La nuova natura del Governo*, in [la Repubblica](#), 15 febbraio 2021.

identificare i rappresentanti in senso all'Esecutivo e che, almeno in un caso, hanno portato alle dimissioni di un segretario di partito²³. Peraltro, la dosimetria delle componenti politiche – e la scelta fra ministri tecnici e ministri politici – non è parsa del tutto proporzionale rispetto all'effettivo peso parlamentare²⁴, senza contare che più di un ministro dell'uscente compagine è stato riconfermato²⁵, anche se talvolta in ruoli diversi²⁶.

Oltre alla composizione mista, un'ulteriore particolarità del Governo Draghi inerisce alla denegata natura di “governo di coalizione”, sottolineata in più d'una occasione nel corso dei dibattiti parlamentari attorno alla mozione di fiducia²⁷. Rispetto alle alleanze di governo tradizionali, nel caso dell'Esecutivo Draghi mancava effettivamente un patto di governo che cementasse l'accordo fra le forze di maggioranza e, correlativamente, un programma di cui farsi carico insieme²⁸.

Da dove è derivato, allora, il riempimento di tale mancanza?

Per un verso, è stato lo stesso Presidente della Repubblica, dopo il fallimento del mandato esplorativo “vincolato” al Presidente della Camera, ad individuare temi di cui il Governo avrebbe dovuto farsi carico. Per altro verso, gran parte del programma di governo avrebbe dovuto esaurirsi nel ricevimento e gestione dei fondi europei del c.d. *Next Generation EU*, fondi che a livello nazionale sarebbero stati organizzati tramite la presentazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). La disciplina dei fondi europei in genere – e del *Next Generation EU* in particolare – si caratterizza per (più o meno rigide) forme di *condizionalità*²⁹: l'erogazione dei contributi (finanziati, per la prima volta, dall'emissione di titoli di debito comune, garantito cioè dall'Unione nel suo complesso) è subordinata al soddisfacimento di alcune condizioni, al raggiungimento di determinati obiettivi concreti e al perseguimento e/o protezione di specifici ideali (come il *rule of law*)³⁰.

Dunque, alcuni indirizzi di massima già trovano una definizione a livello europeo, sicché l'ambito della discrezionalità politico-legislativa nazionale risulta piuttosto ridotto. Va comunque sottolineato che, come ha evidenziato autorevole dottrina³¹, i margini dell'intervento nazionale

²³ La vicenda ha riguardato il segretario del Partito Democratico, Nicola Zingaretti, “reo” di non aver inserito una rappresentanza femminile nella delegazione ministeriale del partito: cfr. A. DI MAJO, *Governo, la rivolta delle donne del Pd: "Zingaretti? Ha fatto meglio Berlusconi"*, in *Il Tempo.it*, 14 febbraio 2021

²⁴ Al Partito Democratico sono spettati tre ministeri con portafoglio (Difesa, Lavoro, Cultura), mentre Cinquestelle e Lega ne hanno avuti due a testa, più due ministri senza portafoglio per il primo ed uno per il secondo. Un ministero con portafoglio della Lega (il Turismo) viene creato *ad hoc* con uno spacchettamento della delega, attribuita al Ministero della cultura, tramite apposito decreto-legge (n. 22 del 2021). Forza Italia ha invece una delegazione di tre ministri senza portafoglio. In queste scelte si intravede forse una sorta di premialità derivata dalla fedeltà europeista mostrata dal PD e riconosciuta da Mario Draghi nel corso delle consultazioni. Cfr. C. BERTINI, *Il Pd brinda all'agenda di Draghi e prenota due posti nel governo*, in *La Stampa*, 10 febbraio 2021.

²⁵ Si tratta, in particolare, dei Ministri Di Maio (Esteri), Lamorgese (Interno), Guerini (Difesa), Franceschini (Beni culturali), Speranza (Salute), D'Incà (Rapporti con il parlamento). Bonetti (Pari opportunità).

²⁶ Si tratta, in particolare, di due ministri pentastellati: Fabiana Dadone (passata dalla delega alla Pubblica amministrazione a quella per le politiche giovanili) e Stefano Patuanelli (diventato ministro delle politiche agricole, dopo aver guidato il Dicastero per lo sviluppo economico).

²⁷ Particolarmente rivelatore è stato l'intervento del sen. Quagliariello, il quale ha giustamente osservato, rivolgendosi al Presidente Draghi: «La sua non è una coalizione; il suo è un Governo repubblicano di salvezza, dove le diverse forze politiche fanno riferimento a lei. Noi non ci stiamo unendo in una nuova coalizione» (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico*, 17 febbraio 2021, 57).

²⁸ Sul tema v. A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991, in particolare 77 ss. sui “governi di programma”.

²⁹ Sul significato della condizionalità degli aiuti economici, anche in un'ottica geopolitica più ampia dell'Unione europea, cfr. F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery Fund e il containment americano verso la Cina. Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2021; EAD., *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2022.

³⁰ V. sul tema C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto, o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Diritto & Conti. Bilancio Comunità Persona*, 4 aprile 2022.

³¹ Cfr. M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, n. 8-9/2021, 1031

restano piuttosto fluidi, anche in termini di mutevolezza dei micro-indirizzi statali inseriti in quelli *macro* stabiliti dall'Unione³².

Al momento dell'insediamento, comunque, il Governo Draghi nasceva nella consapevolezza che l'uscita dalla pandemia e la necessità di ottenere i fondi europei legati al PNRR avrebbero reso l'attività di governo particolarmente cadenzata e lo spazio per l'elaborazione di una piattaforma programmatica comune da parte delle forze politiche sarebbe stato minimo, se non nullo.

3. *Solidarietà ministeriale e formula governativa di "unità nazionale"*

Alla luce della combinazione di eventi che ha condotto alla nascita del Governo Draghi, è opportuno spendere qualche parola su come un principio cardine del sistema di governo parlamentare sia messo "sotto stress" in caso di ampie coalizioni di governo. Tale principio è quello della solidarietà ministeriale: esso si ricollega alla necessità che il Governo costituisca un organo "omogeneo", capace di esprimere un indirizzo unitario cui aderiscono tutti i suoi membri³³. Il principio si ricollega – avendo maggiore ampiezza – a quello della responsabilità collegiale dell'Esecutivo: il Governo è un organo complesso, in cui le componenti devono avanzare in maniera coordinata e coerente fra loro³⁴.

Nella Costituzione italiana il principio di solidarietà ministeriale si ricava, sì, dall'esistenza della responsabilità collegiale dei ministri (art. 95, comma secondo), ma anche dal compito affidato al Presidente del Consiglio di "mantenere l'unità di indirizzo politico"³⁵, missione più specificamente declinata dalla legge n. 400 del 1988³⁶. Nel più ampio quadro del sistema di governo parlamentare, tuttavia, la solidarietà ministeriale è qualcosa di più. Essa costituisce il naturale completamento del rapporto fiduciario che lega l'Esecutivo alle Camere o, più precisamente, alla maggioranza di queste³⁷: è la proiezione, nell'organo di governo, del patto parlamentare che sta alla fonte dell'investitura e che le forze politiche hanno concluso attorno ad un'impostazione programmatica.

La formula di "unità nazionale" potrebbe allora apparire come il coronamento massimo di questa solidarietà. In realtà, si tratta principalmente di un'illusione ottica: in assenza di un patto parlamentare programmatico, posto a saldatura dell'alleanza, la solidarietà ministeriale esiste nella misura in cui gli affari che si trattano siano "ordinari", quando manchi cioè una vera scelta di indirizzo da compiere in ordine alle priorità della comunità nazionale. Peraltro, la formula mista del ministero "tecnico-politico" rende ancora più fragile la coesione interna: i ministri politici, infatti, sono portatori delle istanze dei partiti che rappresentano; i ministri tecnici, invece, non rispondono a logiche di appartenenza, né di mantenimento dell'accordo politico. L'effetto ulteriormente identificabile è che il Presidente del Consiglio si trova ad avere un potere di indirizzo più forte ed efficace nei confronti di una parte del Consiglio dei ministri e non di un'altra. I ministri non tecnici si trovano così ad essere servi di due padroni: da un lato, il vincolo politico del gruppo; dall'altro, la dovuta lealtà al governo, che diviene tanto più pregnante quando questo sia guidato da una personalità particolarmente autorevole e indipendente.

Questa dinamica darà, nel caso del Governo Draghi, frutti "avvelenati": molti ministri abbandoneranno infatti le forze politiche di origine, in dissenso dalle scelte compiute che determineranno la fine dell'esperienza di Draghi alla presidenza del Consiglio. Ciò costituirà una

³² Sul punto si rinvia, per riflessioni più specifiche circa la transizione governativa in tempi di attuazione del PNRR, a M. LADU, A. LAURO, [Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo](#), in questo fascicolo.

³³ G. CUOMO, *Unità e omogeneità nel governo parlamentare*, Napoli, 1957, 113 ss.

³⁴ M. GALIZIA, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo*, Milano, 1972, 322 ss.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ In tema v. oggi I. CIOLLI, *La questione del vertice di Palazzo Chigi. Il Presidente del Consiglio nella Costituzione repubblicana*, Napoli, 2018, 119 ss.

³⁷ G. CUOMO, *Unità e omogeneità*, cit., 79 ss.

forte conferma di come solidarietà ministeriale e unità nazionale non si cementassero a vicenda³⁸. Se ci si sposta poi sul significato “sostanziale” della solidarietà ministeriale come proiezione governativa dell’accordo parlamentare, si notano ulteriori crepe nella sua logica: l’amplissima coalizione consente a ciascuna forza parlamentare di dissociarsi dall’approvazione di un particolare atto, senza mettere a repentaglio né la deliberazione favorevole, né la tenuta della maggioranza. Si forma, insomma, una specie di “tacito accordo” sulla possibilità che ognuno possa più facilmente disconoscere un frammento dell’indirizzo politico, senza partecipare e/o accettare la mediazione parlamentare. Mediazione che, normalmente, avviene all’interno dell’eterogenea maggioranza, a discapito del Parlamento nel suo intero: l’ampiezza della coalizione implica infatti che in essa già si sviluppino accentuate dinamiche di conflitto, bisognose di negoziazione.

La necessità che tali accordi – faticosamente raggiunti – non vengano disfatti si sposa perfettamente con l’uso spasmodico della questione di fiducia³⁹. Questo “mutuo dissenso” è stato talvolta esplicitato a monte, dalle delegazioni ministeriali politiche, proprio al fine di preannunciare atteggiamenti sfavorevoli dei loro gruppi in seno alle Camere: anche questo costituisce un ulteriore *vulnus* al principio della solidarietà ministeriale.

4. Segue: la direzione del Presidente del Consiglio e le spinte centrifughe delle forze parlamentari

La difficile tenuta del Governo Draghi è stata rivelata, nel corso dei venti mesi di grande coalizione, da molteplici occasioni in cui le forze politiche hanno esternato un dissenso, tramite posizioni dei loro ministri. La difficoltà di trovare punti di contatto è stata peraltro confermata, *a contrario*, dal bisogno di comunicare che determinate decisioni assai delicate erano state prese all’unanimità all’interno del Consiglio dei ministri, notizia normalmente superflua rispetto alla fisiologia del sistema.

La disciplina dell’attività di governo (legge n. 400 del 1988) e il regolamento interno del Consiglio dei Ministri pongono limiti, proprio in ossequio al sopra richiamato principio della solidarietà ministeriale, alla divulgazione tanto delle posizioni dei singoli ministri⁴⁰, quanto ai voti dissenzienti in seno al Consiglio⁴¹. La necessità di esternare questi dati conferma la difficoltosa integrabilità del governo di unità nazionale nel paradigma della solidarietà ministeriale, anche per i risvolti pratici che questa determina: da un lato, infatti, ciò acuisce il bisogno di ciascuna forza di differenziarsi dalle altre, impuntandosi su temi di bandiera. Dall’altro, vengono alimentate

³⁸ Con le dimissioni di Draghi, i tre ministri di Forza Italia (Brunetta, Carfagna e Gelmini) abbandoneranno il partito, reo di essersi astenuto nel dibattito sulla questione di fiducia, determinando Draghi a reiterare le dimissioni. Di Maio aveva già abbandonato il M5S e come lui farà il ministro D’Incà, dopo le dimissioni di Draghi.

³⁹ D. CASANOVA, *Il procedimento legislativo in ostaggio della questione di fiducia*, in [Costituzionalismo.it](https://www.costituzionalismo.it), n. 2/2021, 31 ss.

⁴⁰ L’art. 5, comma 2, lett. d) della legge n. 400 del 1988 stabilisce che il Presidente del Consiglio «concorda con i ministri interessati le pubbliche dichiarazioni che essi intendano rendere ogni qualvolta eccedendo la normale responsabilità ministeriale, possano impegnare la politica generale del Governo». Si intravede in questa norma una concretizzazione del principio di solidarietà ministeriale che avvolge tutta l’attività comunicativa del Governo e che trova solide radici anche all’estero. In particolare, nel Regno Unito la *ministerial collective responsibility* obbliga i ministri a difendere pubblicamente le scelte del Gabinetto, a pena di rimozione, salvo che il Primo ministro stesso autorizzi l’esplicitazione di opinioni contrarie: si parla in quel caso di *agreement to differ*. Al proposito, v. il *Report della House of Lords* di E. SCOTT, *Ministerial Collective Responsibility and Agreement to Differ: Recent Developments*, Londra, 2016.

⁴¹ Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri (adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1993, sul fondamento dell’art. 4, comma 3, della legge n. 400/1988) stabilisce innanzitutto che il verbale del Consiglio dei Ministri sia atto riservato (art. 13, comma 1). Le deliberazioni – che invece possono essere rese pubbliche – non devono contenere indicazioni riguardo alle opinioni espresse dai singoli intervenuti ed al numero dei voti favorevoli e contrari; ciò che, evidentemente serve a preservare la riservatezza e la coesione della compagine governativa verso l’esterno.

polemiche e tensioni reciproche interne alle coalizioni, che compromettono l'armonia della compagine e il buon andamento del lavoro governativo.

Può essere utile ripercorrere alcuni esempi concreti di queste esternazioni.

Il 21 aprile 2021 il Governo adotta il c.d. "decreto riaperture" (d.l. 22 aprile 2021, n. 52), contenente misure per la graduale ripresa delle attività dopo il blocco imposto dalla normativa anti-Covid. In quest'occasione i tre ministri della Lega si astengono, perché contrari ad una norma che manteneva il coprifuoco alle ore 22. Questa scelta suscita una reazione molto forte del presidente Draghi che, nella conferenza stampa organizzata a seguito del Consiglio dei ministri per presentare le misure, definisce «incomprensibile» tale scelta⁴².

Il 16 settembre, sempre con riguardo alle politiche di contrasto e di fuoriuscita dalla pandemia, il Consiglio dei Ministri adotta il d.l. 21 settembre 2021, n. 127, che estende l'obbligo di esibire la c.d. certificazione verde ("green pass") nei luoghi di lavoro, sia nell'ambito dell'amministrazione pubblica, che del lavoro privato. In questa occasione, il Presidente del Consiglio sottolinea che il decreto è stato adottato all'unanimità⁴³.

Il 30 settembre viene deliberato un decreto-legge (il d.l. 30 settembre 2021, n. 132) che, tra le altre cose, conteneva disposizioni volte a prorogare i termini di raccolta delle firme a fini referendari, previsti dalla legge n. 352 del 1970. I ministri della lega si astengono, poiché l'allungamento dei tempi avrebbe beneficiato iniziative referendarie (quale la c.d. "liberalizzazione della cannabis") a cui il partito guidato da Salvini si diceva contrario⁴⁴.

Il 5 ottobre, invece, i ministri della Lega decidono addirittura di non partecipare al Consiglio dei ministri che delibera un disegno di legge di delega in materia fiscale⁴⁵. Il pomo della discordia è rappresentato dalla riforma del catasto, inserita nella delega, che avrebbe comportato – secondo la Lega – un aumento della tassazione sulle abitazioni. Lo stesso percorso parlamentare del disegno di legge sarà segnato dalle defezioni della Lega, cui si aggiungerà la posizione di Forza Italia⁴⁶.

Il 2 febbraio 2022, di nuovo i ministri della Lega non prendono parte all'approvazione di un nuovo decreto-legge (4 febbraio 2022, n. 5) contenente nuove disposizioni riguardanti il green-pass (diventato illimitato a seguito della terza dose) e la gestione dei casi di contagio nelle scuole⁴⁷. Nel corso dello stesso mese, la componente parlamentare del partito voterà in dissenso dalle indicazioni di maggioranza ancora sulle norme relative alla certificazione verde⁴⁸.

L'11 febbraio 2022 viene approvato – questa volta all'unanimità – il disegno di legge sulla riforma del Consiglio superiore della magistratura e dell'ordinamento giudiziario (la c.d. riforma Cartabia). Il tema della giustizia era particolarmente delicato, poiché la rottura fra M5S e Italia Viva si era consumata proprio su questo, portando alle dimissioni del Governo Conte. Peraltro, proprio la componente parlamentare di Italia Viva, il 5 aprile 2022, vota a favore di un emendamento alla riforma Cartabia su cui il governo aveva espresso parere negativo, sollevando polemiche contro la ministra Cartabia per la gestione dei passaggi parlamentari⁴⁹.

⁴² L. MONTICELLI, *Copri fuoco alle 23, scontro in Cdm. La Lega si astiene sul decreto, irritazione di Draghi*. 5Stelle: "Messa in discussione unità del governo", in [La Stampa](#), 21 aprile 2021.

⁴³ M. GUERZONI, F. SARZANINI, *Green pass obbligatorio, le regole del nuovo decreto per il lavoro: multe fino a 1.500 euro, tamponi a prezzo calmierato*, in [Corriere della sera](#), 17 settembre 2021.

⁴⁴ E. MARTINI, *Decreto salva referendum, la Lega dice no per la cannabis*, in [il manifesto](#), 30 settembre 2021.

⁴⁵ L. MARI, *Il governo approva la delega fiscale ma la Lega diserta il cdm. Draghi: "Ce lo spiegherà Salvini". Lui: "Non è l'oroscopo, cambi metodo". Letta: "Strappo gravissimo"*, in [la Repubblica](#), 5 ottobre 2021.

⁴⁶ Cfr. M. MOBILI, G. TROVATI, *Delega fiscale, quali effetti ha sul governo l'alt di Forza Italia e Lega*, in [Il Sole 24 Ore](#), 7 aprile 2022

⁴⁷ *Green pass illimitato dopo terza dose. Scuola: stop Dad per i vaccinati, ma la Lega non vota*, in [Il Sole 24 Ore](#), 2 febbraio 2022.

⁴⁸ A. GAGLIARDI, «Via il green pass dal 31 marzo», *Lega vota contro governo: emendamento bocciato ma è caos in commissione*, in [Il Sole 24 Ore](#), 21 febbraio 2022; REDAZIONE, *Green Pass rafforzato per gli over 50: via libera della Camera con 189 sì, Lega si astiene*, in [la Repubblica](#), 24 febbraio 2022.

⁴⁹ S. MENAFRA, *Italia Viva contro la riforma Cartabia. Cosimo Ferri: «Il ministro ci ha escluso da ogni trattativa»*, in [OPEN](#), 12 aprile 2022.

Il 2 maggio 2022 il Consiglio dei ministri approva un decreto-legge (che diverrà il d.l. 17 maggio 2022, n. 50) su cui si astengono i ministri del M5S, poiché contrari alla norma relativa all'inceneritore di rifiuti da costruire alle porte di Roma⁵⁰. Tale astensione dei ministri anticiperà la più clamorosa astensione del gruppo parlamentare al Senato, astensione sulla questione di fiducia posta dal Governo sulla conversione di tale decreto, atto che darà l'abbrivio alla crisi di governo.

5. Segue: l'attuazione del PNRR come ulteriore compromissione della collegialità ministeriale

Un versante di particolare frizione – anzitutto normativa – fra l'unità nazionale e la collegialità ministeriale è rappresentato dall'attuazione del PNRR.

Il PNRR è un documento programmatico, previsto dalla legislazione europea⁵¹, nel quale ogni Stato deve identificare interventi prioritari (legislativi, amministrativo-gestionali e materiali) al fine di raggiungere gli obiettivi prestabiliti dalle istituzioni europee e per accedere così ai finanziamenti previsti⁵². La prima bozza di tale documento viene deliberata dal Governo Conte II il 12 gennaio 2021, ormai percorso dalle forti tensioni che condurranno, di lì a poco, alla sua fine. Nel mese di aprile il Governo Draghi ne delibera una nuova versione, modificata, ancorché non radicalmente diversa⁵³. Tale bozza viene sottoposta all'approvazione delle Camere, le quali con risoluzioni "danno mandato" al Governo per presentare il Piano alla Commissione Europea⁵⁴.

La primissima concretizzazione normativa del PNRR è quindi rappresentata dal decreto-legge 31 maggio 2021 n. 77, recante, per quanto qui ci interessa, le norme sulla *governance* del PNRR. Tale decreto interviene creando una complessa organizzazione amministrativa volta alla "messa a terra" del piano, ma anche una sorta di "ordinamento parallelo", derogatorio alle regole generali⁵⁵.

Il primo titolo del d.l. n. 77 è dedicato alla creazione di un "Sistema di coordinamento, gestione, attuazione, monitoraggio e controllo del PNRR", radicato negli organi governativi centrali. Il secondo titolo del decreto interviene nei rapporti con le autonomie locali, prevedendo i meccanismi per attivare i poteri sostitutivi o superare il dissenso delle amministrazioni territoriali.

Per quanto riguarda il filo conduttore di queste pagine e il tema della solidarietà ministeriale, particolare importanza rivestono due organi appositi dell'"ordinamento PNRR": la *Cabina di regia* e la *Segreteria tecnica*.

La prima, prevista all'art. 1 del decreto, è un organo a composizione complessa, formato – di base – dal Presidente del Consiglio e dai ministri competenti *ratione materiae*, raggiunti da Presidenti di regione o da rappresentanti degli enti locali a seconda del tema di discussione, oltre che

⁵⁰ E. BUZZI, M.T. MELI, *Il Movimento 5 Stelle non ha votato il nuovo decreto, perché contrario all'inceneritore di Roma*, in [Corriere della sera](#), 2 maggio 2022.

⁵¹ Il testo di riferimento è il regolamento (UE) n. 2021/241, che fissa i sei pilastri (art. 3) rispetto ai quali gli Stati devono operare nel quadro delle risorse stanziato. I contenuti dei piani nazionali sono fissati agli artt. 17 e 18.

⁵² Nel caso italiano il PNRR è articolato in varie missioni, cui corrispondono le allocazioni in termini di risorse: Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura, con assegnati 40,7 miliardi; Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, 59,3 miliardi; Missione 3 - Infrastrutture per una mobilità sostenibile, 25,1 miliardi; Missione 4 - Istruzione e ricerca, 30,9 miliardi; Missione 5 - Inclusione e coesione, 19,8 miliardi; Missione 6 - Salute, 15,6 miliardi. A questi si associano risorse a valere sul *Fondo nuove competenze* (FNC), un altro strumento che trae il finanziamento dal Fondo sociale europeo per far fronte agli effetti della pandemia. Le missioni contengono indirizzi di massima e "idee" di riforme, che sono ovviamente da attuare con le ordinarie leve legislative.

⁵³ Per un confronto fra le due bozze, in relazione agli scopi del *Recovery fund* europeo e delle sue regole v. G. DE MINICO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza. Una terra promessa*, in [Costituzionalismo.it](#), n. 2/2021, 113 ss.

⁵⁴ La Camera approva la risoluzione il 26 aprile 2022; il Senato il giorno successivo. Tecnicamente tali risoluzioni seguono le comunicazioni del Governo che presentano il Piano, acquisendo dunque la natura di atti di indirizzo politico. Le risoluzioni di aprile 2021 erano state precedute da altri indirizzi parlamentari in fase di costruzione del PNRR (linee guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, contenute nelle risoluzioni 6-00138 della Camera e 6-00134 del Senato il 13 ottobre 2020; orientamenti sulla proposta di Piano nazionale di ripresa e di resilienza contenute nelle risoluzioni 6-00179 della Camera e n. 6-00181 del Senato approvate il 31 marzo 2021).

⁵⁵ V. i contributi raccolti in G.P. Dolso (cur.), *Governare la ripresa. La Pubblica amministrazione alla prova del Recovery Plan*, Trieste, 2022.

– eventualmente – dai rappresentanti dei soggetti attuatori del Piano e dei rispettivi organismi associativi e i referenti o rappresentanti del partenariato economico, sociale e territoriale. Si tratta di un organo ibrido, che racchiude in sé caratteristiche di vari collegi noti nell’ordinamento generale: un *mélange* di Consiglio dei ministri; Comitato interministeriale, Consiglio di Gabinetto, Conferenza Stato-regioni e CNEL.

Estremamente significativa la circostanza che tale cabina eserciti «poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull’attuazione degli interventi del PNRR», fermo restando «quanto previsto dall’articolo 2 della legge 23 agosto 1988, n. 400», articolo relativo al Consiglio dei Ministri. Questa sovrapposizione fra indirizzo politico dettato dal Consiglio dei Ministri e le attribuzioni della nuova Cabina di regia ha suggerito al legislatore del 2021 di prevedere il potere del Presidente del Consiglio di riportare le questioni relative al PNRR dalla Cabina al Consiglio, sottolineando la naturale (ma forse non così ovvia) supremazia del secondo: l’art. 1, comma 6-bis del d.l. n. 77 del 2021 prevede infatti che il Presidente del Consiglio può deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi.

Il rischio evidente era infatti quello di perdere di vista un indirizzo politico complessivo, tanto più nell’ambito della fisionomia politico-istituzionale del Governo Draghi: alcune componenti politiche avrebbero potuto essere escluse, in linea di principio, dalle deliberazioni della Cabina di regia perché prive di Ministri competenti *ratione materiae*.

Se la Cabina di regia mostra un potenziale attrito con il ruolo costituzionale del Consiglio dei ministri affermato dall’art. 95, secondo comma, Cost., così da rendere necessarie le previsioni sopra richiamate, la Segreteria tecnica sembra invece l’esaltazione del primo comma dell’art. 95 e cioè del ruolo di direzione del Presidente del Consiglio e della sua funzione di mantenimento dell’unità di indirizzo politico e *amministrativo*, quasi a prescindere dalla contezza che ciascuna macchina dell’ingranaggio ha del funzionamento complessivo. Tale struttura, prevista all’art. 4 del decreto n. 77, è costituita presso la Presidenza del Consiglio e posta alle dirette dipendenze del capo del Governo. Il suo compito è di supportare le attività della Cabina di Regia, occupandosi di tutti gli aspetti legati all’attuazione del PNRR: tutto passa attraverso questa struttura, definita “tecnica”, ma posta al cuore della politica⁵⁶. Una singolarità dell’organo è quella della permanenza “ultrattiva” rispetto alla durata della stessa legislatura: è infatti costituita per sei anni e non sono previsti poteri di revoca dei responsabili della struttura⁵⁷.

Dal punto di vista del controllo parlamentare, l’art. 2 sulla Cabina di regia impone la trasmissione alle Camere di una relazione semestrale sull’attuazione del PNRR. Su richiesta delle Camere o delle Commissioni parlamentari, l’organo è tenuto a trasmettere le informazioni utili «a valutare lo stato di avanzamento degli interventi, il loro impatto e l’efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti» (comma 2, lett. e).

Rispetto a quanto accennato sopra, circa la sostanziale identità fra PNRR e programma governativo (o meglio l’assenza del secondo, in funzione del primo), è opportuno citare l’art. 8 *bis* del d.l. n. 77, rubricato “disposizioni per l’attuazione del programma di governo”. Contenuto nel decreto dedicato al PNRR, tale articolo mira a rafforzare il coordinamento fra le strutture ministeriali (e, in particolare, fra gli uffici di diretta collaborazione dei ministri) con il Dipartimento della Presidenza del Consiglio incaricato di vigilare sull’attuazione del programma di governo e sull’adozione degli atti secondari necessari per attuare le scelte compiute in sede legislativa⁵⁸.

⁵⁶ L’ampio ventaglio di funzioni enunciato all’art. 4 del d.l. n. 77 mostra la presenza pervasiva della Segreteria in ogni fase delle procedure di attuazione del PNRR.

⁵⁷ Questa la formula legislativa: «la durata temporanea [della Segreteria tecnica] è superiore a quella del Governo che la istituisce e si protrae fino al completamento del PNRR e comunque non oltre il 31 dicembre 2026».

⁵⁸ Peraltro, con d.p.c.m. del 3 marzo 2023 tale incorporazione del PNRR nel programma di governo sarà resa evidente anche nell’organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio. L’art. 6 di tale decreto – modificando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012, recante «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri» – ha previsto che l’Ufficio per il programma di governo (diventato Dipartimento) curi anche «l’attuazione delle politiche governative compresa l’attuazione dei provvedimenti legislativi contenuti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza».

La tenuta della collegialità ministeriale, resa ancor più difficoltosa dalla formula governativa di unità nazionale, si è quindi confrontata/scontrata con le pressanti esigenze legate all'attuazione del PNRR, risolte con un accentramento delle potestà decisionali nella Presidenza del Consiglio, unico elemento realmente unificante nel quadro politico di riferimento.

6. *Le tensioni crescenti nella maggioranza guardando al Quirinale*

Gli orizzonti temporali del Governo Draghi sono apparsi, sin dalla sua formazione, ineluttabilmente segnati dalla scadenza del mandato settennale del Presidente Mattarella nel febbraio 2022. La stessa scelta del Capo dello Stato di insediare un nuovo Governo senza sciogliere le Camere assicurava al Parlamento della XVIII legislatura la possibilità di eleggere il suo successore.

L'avvicinamento dell'elezione presidenziale era segnato da crescenti tensioni interne alle forze politiche, in particolare del M5S, gruppo di maggioranza relativa, colpito da un'ininterrotta emorragia di parlamentari⁵⁹ e messi alla ricerca di una nuova *leadership* politica.

A livello parlamentare, alcuni risultati quasi paradossali davano conto di una crescente "strategia della tensione" (interna a varie forze) nel tentativo di mostrare una qualche capacità di influenza nell'organizzazione dell'elezione presidenziale⁶⁰.

SEZIONE II – LA RIELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA: DALL'UNITÀ ALLA DISGREGAZIONE

1. *L'elezione presidenziale nel quadro dell'"unità nazionale": la non esclusa candidatura di Mario Draghi al Quirinale e i problemi tecnici della sua possibile elezione*

La maggioranza trasversale di sostegno al Governo Draghi si confrontava con una duplice alternativa: da un lato, la scelta concertata del capo dello Stato per evitare ricadute sull'azione di Governo; dall'altro lato, il rispetto del perimetro delle coalizioni politiche confermate o sorte nel corso della legislatura⁶¹.

Rispetto alla prima ipotesi, peraltro, si registrava la sostanziale disponibilità – esternata nella conferenza stampa di fine anno – del Presidente del Consiglio Mario Draghi (candidato "naturale" della composita maggioranza di unità nazionale, la quale, peraltro, avrebbe raggiunto il *quorum* dei due terzi necessario per l'elezione presidenziale nei primi tre scrutini) ad essere eletto Presidente della Repubblica, pronto ad una *grande première* per la storia istituzionale come il passaggio diretto da Palazzo Chigi al Quirinale.

Tale possibilità creava però non poche fibrillazioni interne alla maggioranza di governo: se il Partito Democratico e varie forze centriste si dicevano sostanzialmente disposti a votare per Draghi,

⁵⁹ Per darne la misura, basti pensare che all'inizio della XVIII legislatura il gruppo del M5S alla Camera era composto da 227 membri. Al momento della fiducia al Governo Draghi, i deputati pentastellati che la votano sono 164. Al momento dello scioglimento anticipato, dopo la scissione capeggiata da Luigi Di Maio, il gruppo è formato da 96 membri, risultando solo terzo (dopo Lega e Partito democratico) per numero di iscritti.

⁶⁰ Ad esempio, si è assistito ad una situazione di sostanziale (ed innegabile) incoerenza nella volontà espressa dal Senato circa la proposta di legge A. C. XVIII n. 569, approvata dalla Camera dei Deputati il 4 novembre 2021 (c.d. "d.d.l. Zan" sulla lotta alle discriminazioni omotransfobiche). Divenuto il progetto A.S. XVIII n. 2005, il 27 ottobre 2021 è stato votato, a scrutinio segreto, il non passaggio agli articoli da parte del *plenum* senatoriale. Precedentemente, la stessa Aula (13 luglio 2021) aveva respinto a scrutinio sempre segreto, le questioni pregiudiziali presentate contro il medesimo testo. Le date non paiono casuali, proprio con lo sguardo rivolto all'elezione del Presidente della Repubblica.

⁶¹ A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?* in [Osservatorio costituzionale](#), n. 2/2022, 14 ss.

il M5S, la Lega e Forza Italia (anche se con elementi dissenzienti al loro interno) propendevano pubblicamente per la continuità del Governo⁶².

In effetti, l'elezione di Draghi avrebbe condotto alla caduta del suo Ministero e alla necessità di formare un nuovo Esecutivo, con l'evidente difficoltà di identificare una personalità idonea a guidare una così variegata compagine. Dunque, si sarebbe avvicinato in maniera considerevole il rischio di un ritorno anticipato alle urne, con la successiva applicazione del taglio di un terzo dei parlamentari approvato dalla legge costituzionale n. 1 del 2020. Peraltro, lo stesso Draghi si era mostrato dubbioso sulla possibilità che il suo Governo potesse continuare dopo l'elezione di un Presidente della Repubblica non condiviso all'interno del perimetro di maggioranza. L'elezione presidenziale era dunque stretta tra il rischio di una crisi di governo e lo scioglimento anticipato.

Dal punto di vista tecnico, l'ipotesi dell'elezione del Presidente del Consiglio a Capo dello Stato presenta(va) diversi profili problematici⁶³. Ad avviso di chi scrive, due scenari erano da considerarsi distintamente, lo spartiacque venendo rappresentato dalla data di scadenza naturale del settennato del predecessore (il 3 febbraio 2022 nel caso di Mattarella), con la conseguente apertura della supplenza presidenziale da parte della Presidente del Senato⁶⁴.

Se Draghi fosse stato eletto Presidente della Repubblica prima del 3 febbraio 2022, nel periodo previsto dall'art. 85, comma secondo, Cost. (dunque, nei trenta giorni precedenti alla scadenza del settennato precedente), il Presidente uscente avrebbe potuto occuparsi della nomina del nuovo Governo prima del giuramento del suo successore, ma, possibilmente, in un lasso di tempo tale da consentire prima l'insediamento del nuovo inquilino del Quirinale e poi le votazioni di fiducia sul nuovo Governo (non potendosi sapere se la fiducia sarà effettivamente concessa, il potere di scioglimento deve poter essere già esercitabile). Quest'ultimo – prima della fiducia – avrebbe potuto poi offrire le proprie dimissioni di cortesia al nuovo Capo dello Stato, ma senza la necessità di una nuova nomina.

Qualora, invece, il collegio elettorale non avesse individuato il nuovo Presidente prima della supplenza presidenziale, sarebbe stato invece più opportuno organizzare la successione in maniera diversa.

È noto che la posizione giuridica del Presidente supplente e l'estensione dei suoi poteri siano stati discussi – senza unanimità di vedute – dalla dottrina. Tuttavia, ove fosse il Presidente del Consiglio eletto al Quirinale, sarebbero ovviamente necessarie le sue dimissioni: una disposizione costituzionale incontrovertibile stabilisce che «l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica» (l'art. 84, comma secondo, Cost.). Con tale atto, tutto il Governo decadrebbe, rimanendo in carica per gli affari correnti, ma si constaterebbe un vuoto al vertice dell'Esecutivo, contrario al principio di continuità degli organi dello Stato. Qualcuno potrebbe ritenere operante l'art. 8, comma 2, della legge n. 400 del 1988, con la supplenza affidata

⁶² E. LAURIA, *Quirinale, vertice di centrodestra. Berlusconi si ritira: "Ho i numeri ma rinuncio. Draghi resti a Palazzo Chigi"*, in [la Repubblica](#), 22 gennaio 2022.

⁶³ Sulla possibile gestione dell'elezione del Presidente del Consiglio a Capo dello Stato, v. i contributi di G. AZZARITI, R. BORRELLO, S. CECCANTI, O. CHESSA, M. C. GRISOLIA, V. LIPPOLIS, F. LANCHESTER, M. LUCIANI, B. PEZZINI, A. RUGGERI, G. SCACCIA, *Forum: La coda del Capo: Presidente della Repubblica e questioni di fine mandato*, in [Nomos](#), n. 3/2021.

⁶⁴ Tale lettura si oppone all'ipotesi di una proroga del mandato presidenziale al di fuori del caso – da considerarsi tassativo – previsto dall'art. 85, ultimo comma, Cost. di proroga in caso di Camere sciolte o in scadenza, soprattutto in caso di mancato accordo interno al collegio elettorale presidenziale. Del resto, diversamente opinando, si arriverebbe alla possibilità di una proroga del Presidente *sine die* sulla base di scelte ostruzionistiche delle forze parlamentari, le quali scientemente potrebbero avere interesse (e il caso del governo di unità nazionale di Draghi ben si prestava) a non "smuovere" lo status quo e a non riattivare il potere di scioglimento anticipato, congelato dal semestre bianco. In questo senso A. CERRI, *Note minime sui problemi di "fine mandato" del Presidente della Repubblica*, in *La Lettera AIC*, al sito [web](#) dell'AIC, 2 febbraio 2022; A. LAURO, *Da Chigi al Quirinale, un trasloco da organizzare*, in [laCostituzione.info](#), 8 dicembre 2021. *Contra* B. PEZZINI, *La coda del Capo*, cit., 66 ritiene che Mattarella sarebbe stato «destinato a rimanere in carica fino alla scadenza del suo settennato (per Mattarella si tratta del 3 febbraio 2021) o anche oltre qualora l'elezione non dovesse intervenire prima di quella data per il protrarsi di scrutini infruttuosi», salvo che egli stesso presentasse le dimissioni volontarie per favorire un'ordinata transizione.

al ministro più anziano o ad un ministro scelto dal Presidente del Consiglio. Tuttavia, in questa norma la supplenza presuppone la titolarità della carica in capo al soggetto che può, appunto, delegarla liberamente in caso di assenza o impedimento temporaneo (si noterà la differenza con l'art. 86 Cost. sulla supplenza del Presidente della Repubblica). Se il soggetto si dimette e/o non può più – ontologicamente – rivestire il suo ruolo, non può nemmeno indicare un sostituto *pro tempore* e *pro futuro*: si ricadrebbe, altrimenti, in un caso di supplenza dell'*ex*-Presidente del Consiglio. E, dal testo del primo comma di questo stesso articolo, lo stesso ragionamento varrebbe anche in presenza di un Vicepresidente ufficialmente individuato⁶⁵. La soluzione più ragionevole sarebbe stata allora riconoscere alla Presidente supplente il potere di nominare un nuovo Governo, con una condizione specifica: che questo non si presentasse davanti alle Camere prima di essere reinvestito – nella sua identica composizione o in altra – dal Presidente della Repubblica neoeletto. Dunque, le dimissioni (più o meno “di cortesia”) avrebbero dovuto essere accettate, così da ristabilire l'ordine esatto delle competenze e lasciare al titolare effettivo la possibilità di determinarsi liberamente dopo aver meglio interloquuto con le forze politiche e aver compreso in maniera ufficiale i loro intendimenti, eventualmente anche riconfermando il Governo “transitorio”.

2. L'organizzazione dell'elezione presidenziale nel contesto di emergenza pandemica

Indette dal Presidente della Camera Fico per il 24 gennaio 2022, le votazioni per l'elezione del Presidente della Repubblica, non erano solo caratterizzate dalla peculiare situazione politica: ad essa si aggiungeva infatti il generale regime di sorveglianza sanitaria, ancora in vigore per contrastare la pandemia da Covid-19, non integralmente superata.

In questo frangente, si sono poste due questioni piuttosto rilevanti.

La prima concerneva l'imposizione del *green-pass* ai parlamentari e ai delegati regionali, non tanto per l'accesso alle Camere (obbligo già imposto a partire dal d.l. 21 settembre 2021 n. 127, recepito con atti interni negli ordinamenti camerale), o meglio del *super green-pass* (per il quale era necessaria la vaccinazione o l'avvenuta guarigione e non il semplice tampone). In effetti, alcuni parlamentari di componenti avverse alla maggioranza si erano sempre professati contrari a quest'imposizione e rifiutavano di sottoporvisi. Il decreto-legge 30 dicembre 2021 n. 229 (art. 1, comma 2) aveva nel frattempo imposto di munirsi di *super green-pass* per accedere ai mezzi pubblici: questo rendeva assai arduo, per i parlamentari *no-pass* residenti sulle isole maggiori, raggiungere Roma per l'elezione presidenziale. La serietà della questione è confermata dal fatto che questi parlamentari facevano ricorso alla Corte costituzionale, sollevando conflitto fra poteri. La Corte, con l'[ord. n. 15 del 2022](#), riteneva il conflitto inammissibile per varie ragioni, ma sottolineava la necessità che le Camere garantissero la partecipazione ai lavori dei loro membri, «considerato il rilievo degli attuali impegni politico-parlamentari»⁶⁶.

A questo proposito – e veniamo alla seconda questione – il Governo adottava il decreto-legge 21 gennaio 2022 n. 2 (ribattezzato “decreto Grandi elettori”), con il quale si prevedevano deroghe *una tantum* alla normativa anti-Covid in vigore, autorizzando anche lo spostamento dei *positivi sintomatici* sul territorio nazionale al fine di consentire la partecipazione di parlamentari e delegati regionali al collegio elettorale presidenziale. Ora, tale atto continuava ad impedire l'utilizzo dei mezzi di trasporto pubblici da parte degli elettori presidenziali sprovvisti di *green pass*, frustrando le pretese dei parlamentari isolani *no-pass*, ma potenzialmente anche dei grandi elettori loro conterranei – vaccinati e/o asintomatici – che fossero risultati positivi. Lasciando da parte la constatazione che tutti costoro avrebbero potuto fare ricorso a mezzi di trasporto privati, tale

⁶⁵ In questa prospettiva anche A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, 221-222.

⁶⁶ Volendo, v., a commento dell'[ordinanza n. 15 del 2022](#) e per una ricostruzione del contesto, A. LAURO, *Tutte le strade portano a Roma? La partecipazione all'elezione presidenziale al tempo della “certificazione verde”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2022, 204 ss.

decreto – di certo non adottato da un “competente organo delle Camere”, come richiesto dall’[ordinanza n. 15](#) della Corte, sebbene ci fosse stato un preventivo atto di indirizzo parlamentare “di supplica” al Governo⁶⁷ – non è stato oggetto di azioni da parte dei singoli parlamentari. La sua attuazione, oltre ad autorizzare lo spostamento, ha previsto l’installazione di un seggio esterno a Montecitorio (il c.d. “*seggio drive-in*”), nel quale gli elettori positivi potevano votare senza scendere dai mezzi di trasporto privati.

Anche questa soluzione è stata oggetto di polemica – e di un’azione giurisdizionale – da parte di una deputata *no-vax* e *no-pass* (l’on. Sara Cunial) che, avendo chiesto di votare nel seggio esterno poiché rifiutava di munirsi del *green-pass* base per accedere in Aula, si vedeva impedito l’accesso al seggio speciale per i positivi. La stessa Cunial si farà ricorrente davanti alla Corte costituzionale, denunciando la lesione delle sue attribuzioni costituzionali e chiedendo l’annullamento delle intere operazioni elettorali. Con l’[ord. n. 212 del 2022](#) il conflitto sollevato dalla deputata viene dichiarato inammissibile dalla Corte costituzionale, che, pur riconoscendo che la partecipazione all’elezione del Presidente della Repubblica costituisce un’attribuzione del singolo parlamentare, ritiene il ricorso carente nelle argomentazioni: la deputata non contestava infatti l’obbligo di munirsi del *green-pass* semplice per accedere all’aula di Montecitorio, obbligo dal quale discendeva la sua esclusione.

3. *L’avvitamento dei tentativi di elezione e il crescente consenso per la rielezione di Mattarella*

Malgrado il fatto che, proprio ricorrendo a citazioni dei suoi predecessori⁶⁸, Mattarella avesse lasciato intendere in plurime occasioni la sua contrarietà ad una rielezione, da lui considerata non in linea con lo spirito della Costituzione, tale ipotesi era stata variamente accarezzata dalle forze politiche – addirittura espressa come preferenza dal gruppo dei Cinquestelle al Senato⁶⁹ – anche perché l’elezione presidenziale del 2022 capitava sotto una speciale e complicata costellazione di eventi ed incastri costituzionali.

Nel corso delle votazioni parlamentari il nome di Mattarella raccoglieva un crescente consenso, fomentato da iniziative autonome dei gruppi parlamentari (in particolare del centrosinistra) a dispetto delle trattative condotte dai rispettivi dirigenti⁷⁰.

Nel corso dei dibattiti (più che altro televisivi) varie ipotesi venivano evocate e poi accantonate dai dirigenti dei partiti⁷¹, i quali non parevano esattamente in grado di direzionare i voti delle loro

⁶⁷ Per questa e altre ragioni è stato definito “decreto-legge dei paradossi” da G. MARAZZITA, *Il decreto legge (dei paradossi) sull’esercizio del diritto di voto per l’elezione del Presidente della Repubblica*, in [federalismi.it](#), 9 febbraio 2022.

⁶⁸ [Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni](#), 2 febbraio 2021: «il presidente Segni ritenne infatti di segnalare l’opportunità di intervenire sui meccanismi di elezione e nomina dei giudici costituzionali al fine di evitare quelli che definiva “inconvenienti” nella durata dei mandati, per assicurare, invece, una certa continuità nella composizione del collegio e il Parlamento, pochi anni dopo, diede seguito a questa prima esortazione. Fu anche l’occasione per esprimere la convinzione che fosse opportuno introdurre in Costituzione il principio della “non immediata rieleggibilità” del Presidente della Repubblica»; [Intervento del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, all’incontro di studio “Giovanni Leone. Presidente della Repubblica 1971-1978” nel ventesimo anniversario della scomparsa](#), 11 novembre 2021: «Tra gli altri temi trattati (bicameralismo, Cnel, pubblica amministrazione, Mezzogiorno, lo sciopero nei pubblici servizi), Leone ripropose la sollecitazione (già sottolineata dal Presidente Segni), di introdurre la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con la conseguente eliminazione del semestre bianco».

⁶⁹ Il 3 gennaio 2022 l’assemblea dei senatori M5S vota per chiedere il *bis* di Mattarella e chiede altresì che i capigruppo affianchino Giuseppe Conte in ogni trattativa sull’elezione del Presidente.

⁷⁰ Il nome di Mattarella riceve 16 voti nella prima votazione; 39 nella seconda; 125 nella terza; 166 nella quarta; 46 nella quinta (dove il centrodestra ha saggiato il consenso, insufficiente, attorno al nome della Presidente del Senato Casellati); 336 nella sesta; 387 nella settima; fino ad arrivare all’ottava e ultima votazione, conclusasi con la rielezione di Mattarella, forte di 759 voti.

basi parlamentari. A parte candidati di bandiera, portati avanti da forze politiche minori⁷², l'unico tentativo reale di proporre una candidatura viene fatto dai partiti di centrodestra attorno al nome di Maria Elisabetta Alberti Casellati, presidente del Senato. Si tratta di una candidatura volta a tenere insieme i partiti di quell'area politica (incluso Fratelli d'Italia, all'opposizione del Governo Draghi), ma maturata al di fuori del perimetro di "unità nazionale". Il tentativo – peraltro accompagnato da alcune polemiche legate alla "sospetta" autorizzazione a formare un gruppo politico in deroga alle previsioni regolamenti, data dalla Presidente poche ore prima della votazione⁷³ – si rivela del tutto insoddisfacente, poiché la seconda carica dello Stato otteneva 382 voti, significativamente al di sotto della sommatoria dei voti astrattamente attribuibili ai gruppi di centrodestra (che avrebbero dovuto superare i 400).

Il 29 gennaio, nel corso della ottava votazione per il Capo dello Stato, i presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza, assieme ai Presidenti delle regioni, si recavano al Quirinale dal Presidente Mattarella per comunicare l'ampio e trasversale desiderio che lui venisse riconfermato nell'incarico. Tale operazione era stata precedentemente favorita da un chiaro intervento del Presidente Draghi, il quale, incontrando nella mattinata dello stesso giorno il Capo dello Stato, si era fatto regista della comunicazione fra questi e le forze di maggioranza, chiedendo a Mattarella di accettare la candidatura e organizzando il cerimoniale della "supplica" parlamentare.

Dopo aver ricevuto dai Presidenti delle Camere la comunicazione dell'esito – con amplissima maggioranza – che lo rielegeva Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella si limitava a ringraziare il Parlamento per la rinnovata fiducia e, per motivare la sua accettazione, faceva appello al senso del dovere istituzionale, da anteporre alle prospettive personali del Presidente.

4. ... e l'eccezione si fece regola

Il 3 febbraio 2022, per la seconda volta nella storia repubblicana, un Presidente uscente succede a sé stesso: con il giuramento di fronte alle Camere riunite, Sergio Mattarella inaugura il suo secondo mandato, senza alcuna soluzione di continuità con il primo⁷⁴.

Nel suo discorso di insediamento, il Presidente rinnova la sua fiducia e il suo apprezzamento al Governo Draghi, spendendo parole di non poco elogio nei confronti nell'Esecutivo in carica⁷⁵. Sul

⁷¹ In particolare, i nomi evocati dalle forze politiche furono quelli di Franco Frattini, già ministro e presidente del Consiglio di Stato, e di Elisabetta Belloni, direttrice del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (cioè vertice dei c.d. "servizi segreti": questione che sollevò non poche riserve sul suo nome, sino ad abbandonarlo).

⁷² Il gruppo di Fratelli d'Italia proponeva il nome di Carlo Nordio, *ex* magistrato, destinato a diventare nella successiva legislatura ministro della giustizia nel Governo Meloni. La componente di "Alternativa c'è" (composta da fuoriusciti dal M5S) proponeva come candidato di bandiera l'*ex* giudice costituzionale Paolo Maddalena.

⁷³ Il 27 gennaio, nel pieno delle votazioni presidenziali, viene costituito il gruppo "Costituzione, ambiente, lavoro – Italia dei valori" su iniziativa del senatore Lannutti, grazie alle norme regolamentari del Senato che consentono la formazione di gruppi in corso di legislatura tramite il "prestito" di contrassegni utilizzati nelle elezioni (art. 14, comma 5, R.S.). Il giorno stesso il gruppo viene sciolto per evitare polemiche e strumentalizzazioni, riformandosi nel mese di marzo con un lunghissimo nome in cui figurava anche la sigla precedente (*Uniti per la Costituzione - C.A.L. (Costituzione, Ambiente, Lavoro) - Alternativa - P.C. - Ancora Italia - Progetto SMART - I.d.V.*).

⁷⁴ Nel secondo discorso di insediamento, il Presidente Napolitano sottolineò con parole durissime l'eccezionalità della rielezione «punto di arrivo di una lunga serie di omissioni e di guasti, di chiusure e di irresponsabilità», preannunciando anche un mandato che non avrebbe coperto il settennio previsto («Mi accingo al mio secondo mandato, senza illusioni e tanto meno pretese di amplificazione "salvifica" delle mie funzioni ; eserciterò piuttosto con accresciuto senso del limite, oltre che con immutata imparzialità, quelle che la Costituzione mi attribuisce. E lo farò fino a quando la situazione del paese e delle istituzioni me lo suggerirà e comunque le forze me lo consentiranno»). Sottolineava, prima della rielezione di Mattarella, l'improvvida scelta di ripetere il precedente del 2013 v. G. AZZARITI, *La coda del Capo*, cit., 12.

⁷⁵ «Su tutti questi temi – all'interno e nella dimensione internazionale – è intensamente impegnato il Governo guidato dal Presidente Draghi; nato, con ampio sostegno parlamentare, nel pieno dell'emergenza e ora proiettato a superarla, ponendo le basi di una stagione nuova di crescita sostenibile del nostro Paese e dell'Europa. Al Governo esprimo un convinto ringraziamento e gli auguri di buon lavoro».

piano istituzionale, Mattarella pone poi l'accento sul funzionamento della democrazia italiana, invocando un maggiore equilibrio fra la necessità di adottare decisioni tempestive e il fondamentale apporto parlamentare, bisognoso di tempi adeguati di ponderazione⁷⁶, sottolineando come nuove regole appaiano indispensabili per rilanciare la dialettica e la partecipazione democratica e rinvigorire così i partiti⁷⁷. Ancora, il Presidente riletto auspica la conclusione delle riforme sul Consiglio superiore della Magistratura – attinto, negli anni precedenti, da scandali e indagini giudiziarie⁷⁸.

Una parte delle forze parlamentari, esibendo un entusiasmo forse eccessivo, invoca la calendarizzazione in aula della “Agenda Mattarella”, per discutere dei temi indicati dal Presidente come prioritari.

Un elemento significativo è che, diversamente da quanto aveva fatto Napolitano, il Presidente non ritornava sulle circostanze della sua rielezione, dando ormai per pienamente consolidata la possibilità e la piena compatibilità di un secondo mandato presidenziale con il Testo costituzionale: quella che veniva considerata un'eccezione si è ormai fatta regola.

Eppure, sembra plausibile sostenere che nell'elezione presidenziale del 2022 si è realizzato un improvvido groviglio fra i destini dei vari organi costituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo) che, pur non violando precisi dettami del Testo costituzionale, non appare in linea con il suo spirito ed i principi che lo informano.

Dalla lettera della Costituzione emerge chiaramente come l'organo presidenziale – «estraneo al circuito dell'indirizzo politico-governativo», come ribadito anche dalla Corte costituzionale nella [sentenza n. 200 del 2006](#), e «al di sopra di tutte le parti politiche», secondo la [sentenza n. 1 del 2013](#) – debba essere slegato dalla vita dell'organo parlamentare. Lo dimostrano le maggioranze rinforzate che presiedono all'elezione del capo dello Stato (art. 83, comma terzo, Cost.), diverse da quella necessaria all'investitura del Governo (artt. 64 e 94 Cost.), così come la durata del mandato presidenziale, pensata per “sopravvivere” alla legislatura in cui l'elezione è avvenuta (art. 85, comma primo, Cost.). Lo testimonia pure l'unica ipotesi di *prorogatio* della suprema magistratura repubblicana accolta dall'art. 85, comma terzo, Cost., dove è sancito che i poteri del Presidente sono prorogati se la scadenza del mandato cade a Camere sciolte o nei tre mesi precedenti alla scadenza naturale: è dunque il nuovo Parlamento, cui il voto popolare avrà dato nuova linfa vitale e forza rappresentativa, a dover eleggere il capo dello Stato. Parallelamente, l'esistenza stessa del semestre bianco (art. 88, comma secondo, Cost.) vuole scindere, in maniera inconfutabile, la fine del mandato presidenziale con il termine della legislatura salvo ovviamente che le due scadenze confluiscono *naturaliter*, comunque con l'applicazione della *prorogatio* presidenziale prima citata⁷⁹.

Se ciò vale per il Parlamento, tanto più è vero nei rapporti fra Governo e Presidente della Repubblica. L'investitura camerale dell'Esecutivo rende la durata di questo dipendente dalla permanenza della maggioranza parlamentare e delle Camere (con l'inizio della nuova legislatura, il Governo non dimissionario rassegna le sue dimissioni, come avvenuto da ultimo nel caso del Governo Gentiloni nel 2018), ma “insensibile” alle vicende della Presidenza della Repubblica. È

⁷⁶ «Un'autentica democrazia prevede il doveroso rispetto delle regole di formazione delle decisioni, discussione, partecipazione. L'esigenza di governare i cambiamenti sempre più rapidi richiede risposte tempestive. Tempestività che va comunque sorretta da quell'indispensabile approfondimento dei temi che consente puntualità di scelte».

⁷⁷ «La qualità stessa e il prestigio della rappresentanza dipendono, in misura non marginale, dalla capacità dei partiti di esprimere ciò che emerge nei diversi ambiti della vita economica e sociale, di favorire la partecipazione, di allenare al confronto. I partiti sono chiamati a rispondere alle domande di apertura che provengono dai cittadini e dalle forze sociali. Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e più indifeso. [...] Il Parlamento ha davanti a sé un compito di grande importanza perché, attraverso nuove regole, può favorire una stagione di partecipazione».

⁷⁸ «È indispensabile che le riforme annunciate giungano con immediatezza a compimento affinché il Consiglio Superiore della Magistratura possa svolgere appieno la funzione che gli è propria, valorizzando le indiscusse alte professionalità su cui la Magistratura può contare, superando logiche di appartenenza che, per dettato costituzionale, devono restare estranee all'Ordine giudiziario».

⁷⁹ L. PALADIN, voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, 183.

pur vero che, sin dai primordi repubblicani, si è instaurata la prassi delle “dimissioni di cortesia” nei confronti del nuovo Capo dello Stato. È altrettanto verificato, però, che quest’atto deve essere ascritto a forme di galateo istituzionale che non determinano né la sua doverosità, né la discrezionalità del neoeletto Presidente circa l’accettazione⁸⁰.

Ed infatti, nessuna dimissione di cortesia è stata accettata nella storia costituzionale, malgrado il fatto che alcuni Presidenti – alla luce di peculiari situazioni politiche, sempre all’inizio della storia repubblicana – furono “tentati” dalla loro accettazione (come nel caso del Presidente Gronchi verso il Governo Scelba, che si dimise comunque pochi giorni dopo⁸¹).

Il giorno stesso del giuramento, Draghi – perpetuando la tradizione – presentava le dimissioni del suo Governo, immediatamente respinte da Mattarella. Ma ciò è parso finanche stucchevole nel contesto analizzato⁸²: nel gennaio 2022 si era, di fatto, giunti in una sorta di *impasse* costituzionale sintetizzabile con la fortunata formula con cui si usa descrivere la forma di governo regionale: *aut simul stabunt, aut simul cadent*. L’elezione del Presidente della Repubblica è divenuta la variabile da cui dipendevano la prosecuzione della legislatura e il proseguimento in carica dell’attuale Governo Draghi: Mattarella era la sola figura in grado di non alterare lo *status quo*, in un contesto di riorganizzazione politica complessiva⁸³.

Il cortocircuito è avvenuto nel confondere il governo di “larghe intese” con l’unità nazionale: in base a questa confusione, Draghi non poteva essere eletto *rappresentante dell’unità nazionale* (attributo, come è noto, del capo dello Stato ai sensi dell’art. 87, primo comma, Cost.), perché era l’unico in grado di *garantire l’unità nazionale*. Parimenti, l’elezione presidenziale non poteva farsi al di fuori di questo perimetro di unità nazionale, venendo così ad incrociarsi in maniera inestricabile il destino del governo, della maggioranza (e della legislatura) con la scelta del Capo dello Stato.

Ciò, però, ha radicalmente ribaltato la previgente consuetudine costituzionale, cui da ultimo si era appellato Carlo Azeglio Ciampi⁸⁴, ma che persino Napolitano – dimessosi dopo due anni dalla rielezione – sembrava tenere in considerazione⁸⁵. Oggi pare pacifico che un Presidente della Repubblica non solo può essere rieletto, ma arriva a nutrire un’aspettativa di rielezione⁸⁶, la cui assenza rischia di trasformarsi in una sanzione di responsabilità politica nei suoi confronti⁸⁷.

⁸⁰ G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova, 1972, 89.

⁸¹ P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Bologna, 1996, 114.

⁸² A. RUGGERI, *Le inutili dimissioni di cortesia di Draghi*, in [laCostituzione.info](https://www.lacostituzione.info), 4 febbraio 2022.

⁸³ S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, in *La Lettera AIC*, al sito [web dell’AIC](https://www.webdellaic.it), 2 febbraio 2022: «la elezione del Presidente della Repubblica ha colto i partiti in impegnativi processi di trasformazione, in consolidamento o ancora in corso, o giunti a maturazione e già interessati da nuova crisi».

⁸⁴ Si tratta della [Dichiarazione del Presidente Ciampi in merito ad un rinnovo del mandato](https://www.governo.it/it/parole-chiave/dichiarazione-del-presidente-ciampi-in-merito-ad-un-rinnovo-del-mandato), resa il 3 maggio 2006: «nessuno dei precedenti nove Presidenti della Repubblica è stato rieletto. Ritengo che questa sia divenuta una consuetudine significativa. È bene non infrangerla. A mio avviso, il rinnovo di un mandato lungo, quale è quello settennale, mal si confà alle caratteristiche proprie della forma repubblicana del nostro Stato».

⁸⁵ Nel messaggio di auguri trasmesso il 31 dicembre 2014, il Presidente Napolitano annunciò le sue dimissioni convinto della necessità di tornare «alla normalità costituzionale, ovvero alla regolarità dei tempi di vita delle istituzioni, compresa la Presidenza della Repubblica».

⁸⁶ Cfr. I. PELLIZZONE, *L’impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?* in *La Lettera AIC*, al sito [web dell’AIC](https://www.webdellaic.it), 2 febbraio 2022.

⁸⁷ Cfr., a contrario, quanto sostenuto sulla rielezione da A. D’ANDREA, *Conclusioni: quel che ancor resta del Capo dello Stato...*, in A. Apostoli, M. Gorlani (cur.), *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, Torino, 2022, 278, secondo il quale le richieste dei partiti ai Presidenti ai fini di una rielezione, oltre a manifestare un’inconcludenza di fondo da parte delle forze politiche, «certificano un interessato apprezzamento a posteriori dell’operato presidenziale, come in una sorta di “voto di scarico” rispetto alle azioni compiute nel mandato precedente (anche se, paradossalmente, queste azioni siano state criticate in maniera netta nell’immediatezza della loro realizzazione: si pensi semplicemente alle polemiche collegate al c.d. “caso Savona”)». In questo senso va anche l’osservazione di A. APOSTOLI, *La necessità di ripensare il rapporto con gli “organi di garanzia” in un sistema parlamentare monocamerale*, in [Costituzionalismo.it](https://www.lacostituzione.info), n. 3/2022, 72, secondo cui «la regola del divieto di rielezione del Capo dello Stato, come del resto è già previsto per i giudici costituzionali (art. 135, terzo comma, Cost.), [servirebbe] al precipuo scopo di eliminare surrettizie forme di responsabilità politica del Presidente della Repubblica».

È evidente come ciò rischi però di portare ad uno snaturamento del ruolo presidenziale, per come lo si è da sempre e maggioritariamente concepito⁸⁸.

5. La (non così) lenta lacerazione della maggioranza e i venti di guerra in Europa

Seppure preservata dall'immediata rottura degli equilibri, la vasta e disomogenea maggioranza del Governo Draghi sembrava pronta ad esplodere da un momento all'altro.

Un elemento di aggregazione viene tristemente fornito dallo scoppio della guerra in Ucraina, determinata dall'aggressione militare russa. L'Italia – che, malgrado la collocazione atlantista, tradizionalmente coltivava rapporti piuttosto buoni con la Russia – segue gli indirizzi della Nato e dell'Unione europea nel condannare fermamente l'aggressione, prima, e nel fornire mezzi di supporto alle truppe ucraine, poi⁸⁹.

La posizione italiana sarà oggetto di varie sfumature interne alla maggioranza – con forze più “tiepidamente” atlantiste – ma anche di un allineamento del principale partito di opposizione (Fratelli d'Italia) alla linea del Governo.

Attorno all'attività diplomatica dell'Italia – o alla sua denunciata assenza – si consumerà infine lo scontro fra Giuseppe Conte, divenuto leader incontrastato del M5S, e Luigi Di Maio, ministro degli Esteri, già a capo della stessa forza. Dopo le frizioni sorte nel corso dell'elezione presidenziale fra i due⁹⁰, la rottura si concretizza con la fuoriuscita del secondo dal M5S e la formazione, nel giugno 2022, di una nuova forza parlamentare (*Insieme per il futuro*), dotata di gruppi autonomi in entrambe le Camere (al Senato, grazie all'apporto di una lista presentatasi effettivamente alle elezioni, Centro Democratico).

Di queste vicende si occuperanno i successivi contributi presenti in questo fascicolo.

⁸⁸ V. sul punto I. PELLIZZONE, *Poteri e garanzie (Presidente della Repubblica)*, in *Enciclopedia del Diritto – Tematici*, V, Milano, 2023, 890-891.

⁸⁹ Il decreto-legge 25 febbraio 2022 n. 14 viene adottato in deroga alla legge legge 21 luglio 2016, n. 145, legge sulla partecipazione dell'Italia alle missioni all'estero. A questo segue il decreto-legge 28 febbraio 2022 n. 16. Il primo decreto verrà convertito in legge con la l. 5 aprile 2022 n. 28, “assorbendo” anche il secondo (formalmente abrogato, ma fatto salvo nei suoi effetti), con un'amplissima maggioranza trasversale.

⁹⁰ Di Maio rivendicava una sua autonomia decisionale (ed anche un maggiore controllo dei gruppi parlamentari) e fu lui il primo ad affondare il nome di Elisabetta Belloni, su cui Conte sembrava puntare.: cfr. G. PELOSI, *Servizi segreti e Colle, ora diventa un caso anche il pranzo Di Maio-Belloni*, in [Il Sole 24 Ore](#), 1° febbraio 2022.

