

La Presidenza della Repubblica è divenuta lo snodo fondamentale degli equilibri della nostra forma di governo, ancor più negli ultimi anni, con il tramonto della democrazia maggioritaria e della competizione bipolare e in un quadro politico sempre più frammentato e confuso. Per questo motivo, l'analisi dei settennati presidenziali offre molteplici spunti di riflessione sulle trasformazioni e sullo stato di salute dell'ordinamento costituzionale e del sistema politico. Il volume prende in esame il primo settennato di Sergio Mattarella, mettendo in evidenza continuità e discontinuità rispetto ai suoi predecessori e sottolineando la sempre più marcata torsione che la figura del capo dello Stato sta subendo rispetto al modello costituzionale. A partire dalla circostanza che, per la seconda volta in pochi anni, si è avuta la rielezione del Presidente della Repubblica, l'analisi conferma che il Quirinale è divenuto un fattore determinante e imprescindibile degli equilibri politici e istituzionali del nostro Paese.

€ ??,00

ISSN 2785-5430



8
A. Apostoli - M. Gorlani (*a cura di*) – IL PRIMO SETTENNATO DI SERGIO MATTARELLA



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

I Quaderni

IL PRIMO SETTENNATO DI SERGIO MATTARELLA

Dentro la Presidenza della Repubblica:
fatti, atti, considerazioni

a cura di

Adriana Apostoli e Mario Gorlani



G. Giappichelli Editore – Torino



COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA

I Quaderni

Prima Serie – 8

IL PRIMO SETTENNATO DI SERGIO MATTARELLA

Dentro la Presidenza della Repubblica:
fatti, atti, considerazioni

a cura di

Adriana Apostoli e Mario Gorlani



G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-2366-3

ISBN/EAN 978-88-921-7279-1 (ebook - pdf)

ISSN 2785-5430 (Collana)

La Direzione scientifica, in qualità di Comitato valutatore non anonimo, ha espresso parere ampiamente favorevole circa l'inserzione del presente volume nella sezione I Quaderni della Collana del Dipartimento di Giurisprudenza.

Il presente volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Brescia.

Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

*In ricordo del nostro collega Fabrizio,
sul tema che gli era più caro*

INDICE

	<i>pag.</i>
<i>Presentazione</i>	XI

PARTE I

LA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA NELL'INTERPRETAZIONE DEL "PRIMO" MATTARELLA

L'EVOLUZIONE DELLA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA AL TRAMONTO DELLO SCENARIO POLITICO BIPOLARE

Mario Gorlani

1. Premessa: tutto cambi perché tutto rimanga com'è. La Presidenza della Repubblica alla prova dei mutamenti politici e delle emergenze economiche e sociali	3
2. Mitologia costituzionale e realismo politico nella ricostruzione della figura del Presidente della Repubblica. La sua strutturale ambiguità, le diverse possibili applicazioni connesse al ruolo presidenziale	6
3. La Presidenza della Repubblica nel contesto della democrazia maggioritaria e del confronto bipolare: l'esperienza di Scalfaro, Ciampi e Napolitano	12
4. La Presidenza della Repubblica alle prese con il tramonto del bipolarismo e con nuove emergenze: l'ultimo periodo di Napolitano e la Presidenza Mattarella. Le rielezioni presidenziali	15
5. Le peculiarità della Presidenza Mattarella, anche alla luce della prassi	22
6. Sulla soglia di una nuova dimensione costituzionale della Presidenza della Repubblica, ma non oltre, anche tenendo conto delle due ultime rielezioni	26

**STORIA BREVE DEL PRIMO SETTENNATO MATTARELLA:
UN PRESIDENTE NEL “PARLAMENTARISMO FLUIDO”**

Alessandro Lauro

1. Il prelude: le dimissioni di Napolitano dopo il <i>bis</i>	31
2. Il contesto politico dell’elezione di Mattarella	33
3. Il settennato nella fluidità del sistema politico: tracciando una periodizzazione della “presidenza discreta”	35
4. La seconda metà della XVII Legislatura e l’avvicendamento Renzi-Gentiloni: il Presidente dietro le quinte	39
5. La maggioranza gialloverde: il parziale ritorno del Presidente come “contro-potere”	41
6. Assecondando gli eventi: il Governo Conte II e la pandemia di Covid-19	43
7. Il Presidente perno delle istituzioni: il Governo Draghi e la fine del settennato	44
8. Questioni (non solo) di stile: l’innegabile operosità istituzionale dietro la discrezione	46
9. Il Presidente ed il suo tempo: la presidenza Mattarella negli infiniti ed imprevedibili ritorni delle “transizioni”	49

PARTE II

**L’AZIONE DEL PRESIDENTE MATTARELLA
NEL CONTESTO DELLA FORMA DI GOVERNO**

**L’INTERVENTISMO PRESIDENZIALE NELLE CRISI DI
GOVERNO DELLA COMPLESSA XVIII LEGISLATURA**

Marco Podetta

1. Introduzione	55
2. La criticabile decisione di esternare le proprie valutazioni	57
2.1. Il peculiare “peso” delle considerazioni svolte dovuto alla loro diffusione	62
3. L’improprio valore dato al “fattore tempo”	67
4. Il compimento di scelte problematiche	72
5. Conclusioni	81

pag.

IL CASO SAVONA: LA PROGRESSIVA DERIVA DUALISTICA
DEL POTERE PRESIDENZIALE DI NOMINA DEI MINISTRI
E I SUOI POTENZIALI RIFLESSI SULLA STRUTTURA
DEL REGIME PARLAMENTARE ITALIANO

Matteo Frau

- | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Il caso Savona. Fatto e antefatti | 91 |
| 2. Le conseguenze reali e quelle potenziali del rifiuto presidenziale di nominare un Ministro “chiave” di un costituendo Governo politico. I precedenti nella prassi italiana | 96 |
| 3. Un cenno all’interpretazione sistematica dell’art. 92 Cost., tra atto composto e atto complesso | 103 |
| 4. La <i>querelle</i> dottrinale intorno al caso Savona e i rischi della torsione dualistica del sistema | 105 |
| 5. Un chiarimento dirimente intorno al potere di proposta ministeriale spettante al Presidente del Consiglio incaricato | 112 |

CONTROLLO E PARTECIPAZIONE AGLI ATTI DELL’ESECUTIVO:
GLI ATTI NORMATIVI

Alessandra Mazzola

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. La <i>moral suasion</i> del Presidente della Repubblica | 115 |
| 2. Lettere <i>a latere</i> dell’emanazione dei decreti-legge e dell’iniziativa legislativa del Governo in materia di bilancio | 121 |
| 3. Se i “messaggi di accompagnamento” rappresentano un potere di freno esercitato con effetti o una compartecipazione in sostituzione del potere interdittivo | 126 |

LE ATTRIBUZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA IN
RELAZIONE ALLA FUNZIONE ESECUTIVA: GLI INTERVENTI DI
MATTARELLA

Arianna Carminati

- | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. I tasselli “minori” ma significativi di un quadro in divenire | 133 |
| 2. Le relazioni internazionali e gli accordi “informali” in materia di immigrazione | 134 |
| 3. Il potere militare: la presidenza del Consiglio supremo di difesa e la spesa per gli armamenti | 149 |
| 4. La nomina dei funzionari dello Stato: il caso della Banca d’Italia | 159 |

	<i>pag.</i>
5. Il conferimento delle onorificenze (e la nomina dei senatori a vita). Il “nodo” della cittadinanza “per meriti”	169
6. Un Presidente garante della “continuità”	174

IL RINVIO DELLE LEGGI NEL PRIMO SETTENNATO DI MATTARELLA

Daniele Casanova, Lorenzo Spadacini

1. Cenni sul rinvio delle leggi nell’esperienza repubblicana	177
2. L’unico caso di rinvio della legge disposto da Mattarella	183
3. L’espandersi di strumenti alternativi al rinvio	185
4. La trasformazione del potere di controllo presidenziale sulle leggi	192

PARTE III

MODALITÀ E TECNICHE DI INTERFERENZA DEL PRESIDENTE MATTARELLA SULL’ORIZZONTE DELL’ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE

LE ESTERNAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA SERGIO MATTARELLA, CON PARTICOLARE RIGUARDO ALL’ANDAMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNO ITALIANO

Marco Ladu

1. Qualche riflessione sul potere di esternazione: uno strumento e un metodo consolidato di interlocuzione tra il capo dello Stato e l’opinione pubblica	197
2. Il rapporto di proporzionalità diretta tra la sovraesposizione del Presidente della Repubblica, la flessione del ruolo politico-istituzionale del Parlamento e la “caduta” del sistema partitico	204
3. L’incidenza e la pervasività delle esternazioni del Presidente Sergio Mattarella sull’andamento del sistema di governo italiano: dal buon auspicio sulla “grande” riforma renziana alla ricerca di un Governo di “alto profilo” in tempo di pandemia e all’(in)attesa rielezione	207

pag.

LE RELAZIONI FRA CAPO DELLO STATO E POTERE
GIUDIZIARIO DURANTE LA PRESIDENZA
DI SERGIO MATTARELLA

Elisa Tira

- | | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Le “interferenze” del Presidente della Repubblica rispetto all’esercizio della funzione giudiziaria | 215 |
| 2. La Presidenza del Consiglio superiore della magistratura da parte di Sergio Mattarella | 219 |
| 2.1. Il “caso Palamara”, il mancato scioglimento del CSM e le esortazioni a riformarlo in tempi brevi | 223 |
| 2.2. Il conferimento degli incarichi negli uffici giudiziari e la conferma delle nomine annullate dal Consiglio di Stato | 228 |
| 3. L’esercizio del potere di grazia da parte del Presidente Mattarella | 230 |

SPUNTI DI RIFLESSIONE SULLA PIÙ RECENTE DINAMICA
DEI RAPPORTI TRA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA
E POTERE GIUDIZIARIO

Adriana Apostoli

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Le garanzie costituzionali in tema di autonomia della magistratura | 241 |
| 2. Il Presidente Mattarella e le istanze di riforma dell’ordinamento giudiziario | 243 |

IL PRESIDENTE E L’EUROPA

Nadia Maccabiani

- | | |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 1. Questioni preliminari di “metodo” e di “merito” | 251 |
| 2. <i>Sein</i> e <i>Sollen</i> dell’UE | 254 |
| 2.1. <i>Communis utilitas</i> dell’integrazione europea | 255 |
| 2.2. “... Sul futuro dell’Europa” | 259 |
| 2.3. <i>L’austerità</i> : “vincoli” e “svincoli” | 264 |
| 3. Oltre l’europeismo: atlantismo e multilateralismo | 269 |
| 4. La lunghezza dell’onda einaudiana | 271 |

CONCLUSIONI: QUEL CHE ANCORA RESTA DEL CAPO DELLO
STATO ...

Antonio D’Andrea

273

Autori

279

PRESENTAZIONE

Come nelle abitudini degli studiosi bresciani che si occupano dell'organizzazione costituzionale dello Stato, la loro ricerca muove dall'analisi della prassi che accompagna funzionamento e azione concreta di questo o di quell'organo preso in considerazione.

La "dinamica", che pesa quanto la "statica" e che serve a verificare la tenuta delle fondamenta su cui regge l'ordinamento, può dirsi il metodo con il quale continuiamo ad indagare da tempo l'assetto della nostra forma di governo.

In particolare, l'indagine sul ruolo concretamente svolto dal Capo dello Stato nell'ordinamento italiano è stata frequentemente messa al centro di specifici studi monografici (quello di Mario Gorlani sulle esternazioni) e di saggi e articoli che hanno isolato ora questa, ora quella vicenda interferente con l'azione o la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica (più di recente, Alessandro Lauro sulla formazione del Governo Draghi e lo scioglimento delle Camere e Daniele Casanova sul rinvio delle leggi, ma già Adriana Apostoli in tema di vilipendio indirizzato nei confronti dell'organo presidenziale, come pure il compianto Fabrizio D'Adabbo sulla nomina dei governi "voluti dal corpo elettorale"). Egualmente Mario Gorlani e Nadia Maccabiani hanno, qualche anno fa, prodotto un saggio sull'evoluzione del ruolo presidenziale proprio partendo dalla rielezione del Presidente Napolitano, che sembrava costituire una eccezionalità sulla quale riflettere e che ha, come è noto, ancora avuto un seguito con l'inatteso *bis* di Mattarella.

Il volume che si occupa di offrire analisi accurate e spunti critici sull'operato del primo settennato di Mattarella si inserisce, perciò, a pieno titolo nel filone di ricerca che individualmente e, specie in passato, collegialmente (alludo agli studi di "cronaca costituzionale" sul sistema di governo italiano), i costituzionalisti bresciani che si richiamano all'insegnamento di Valerio Onida coltivano con una – spero – apprezzabile continuità e coerenza.

Resta infine il convincimento che, proprio perché il Presidente della Repubblica rappresenta un organo monocratico destinato a restare così a lungo sulla scena istituzionale e al quale si ricollegano tutta una serie di delicate attribuzioni (si pensi al *côté* europeo e in generale della politica estera) e a cui sempre più fa riferimento la stessa pubblica opinione per

identificare la “politica nazionale”, occorre guardare con occhi attenti alla sostanza del suo agire. Direi, anzi, che lo “stile presidenziale” – quale che possa essere la valutazione da dare a quel che di esteriore appare dentro e fuori dal Quirinale e che può direttamente evocare sentimenti popolari di condiscendenza – dovrebbe essere, quantomeno dagli studiosi, considerato un elemento potenzialmente fuorviante proprio perché conta molto più quel che si fa rispetto a come si fa o non si fa questa o quell’altra cosa, soprattutto sotto il mantello dell’irresponsabilità.

A. D’A.

PARTE I

LA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA
NELL'INTERPRETAZIONE
DEL "PRIMO" MATTARELLA

STORIA BREVE DEL PRIMO SETTENNATO MATTARELLA: UN PRESIDENTE NEL “PARLAMENTARISMO FLUIDO”

Alessandro Lauro

SOMMARIO: 1. Il prelude: le dimissioni di Napolitano dopo il *bis*. – 2. Il contesto politico dell’elezione di Mattarella. – 3. Il settennato nella fluidità del sistema politico: tracciando una periodizzazione della “presidenza discreta”. – 4. La seconda metà della XVII Legislatura e l’avvicendamento Renzi-Gentiloni: il Presidente dietro le quinte. – 5. La maggioranza gialloverde: il parziale ritorno del Presidente come “contro-potere”. – 6. Assecondando gli eventi: il Governo Conte II e la pandemia di Covid-19. – 7. Il Presidente perno delle istituzioni: il Governo Draghi e la fine del settennato. – 8. Questioni (non solo) di stile: l’innegabile operosità istituzionale dietro la discrezione. – 9. Il Presidente ed il suo tempo: la presidenza Mattarella negli infiniti ed imprevedibili ritorni delle “transizioni”.

1. Il prelude: le dimissioni di Napolitano dopo il bis

«Il messaggio augurale di fine d’anno che ormai dal 2006 rivolgo a tutti gli italiani, presenterà questa volta qualche tratto speciale e un po’ diverso rispetto al passato. Innanzitutto perché le mie riflessioni avranno per destinatario anche chi presto mi succederà nelle funzioni di Presidente della Repubblica».

Con queste parole, contenute nel messaggio di fine anno del 2014, il Presidente Giorgio Napolitano annunciava le sue dimissioni dopo la rielezione avvenuta nel 2013, aprendo così al procedimento elettorale che avrebbe portato Sergio Mattarella al Quirinale.

I contenuti del discorso televisivo di Napolitano apparivano diversi dai classici toni dei messaggi di fine anno. Più che un discorso alla Nazione, il Presidente formulava in apertura una lunga e densa analisi politico-istituzionale, carica di auspici per il futuro, primieramente diretta alle stesse forze politiche e parlamentari e – come da lui sottolineato – anche al suo successore, la cui elezione sarebbe stata «una prova di maturità e responsabilità nell’interesse del paese, anche in quanto [...] destinata a chiudere la parentesi di un’eccezionalità costituzionale».

Da un lato, Napolitano ascriveva alla sua rielezione il merito di aver permesso il decollo della XVII Legislatura, con la formazione di un governo di larga coalizione a guida politica, contribuendo così al superamento di «quell'immagine di un'Italia instabile, che tanto ci penalizza» e conseguentemente del periodo del bipolarismo rigido¹.

Dall'altro, l'allora capo dello Stato lodava le iniziative riformiste intraprese dal Governo, da portare felicemente a termine, ma – pareva dire – ormai giunte ad un sufficiente grado di maturazione che non rendeva più necessaria la sovrintendenza presidenziale².

I due piani erano strettamente intrecciati: solo il superamento della conflittuale democrazia maggioritaria come allora conosciuta, con l'avvio di un percorso di riforme istituzionali largamente condivise, avrebbe potuto garantire per il futuro il ritorno ad una più sana “democrazia dell'alternanza”.

Le dimissioni dal secondo mandato presidenziale venivano dunque ufficializzate il 14 gennaio, con due comunicati ufficiali del Quirinale, il primo sul commiato del Presidente dal Quirinale con l'immediata efficacia delle dimissioni, il secondo recante la comunicazione dell'inizio della supplenza presidenziale da parte del Presidente del Senato Giorgio Grasso e la convocazione del Parlamento in seduta comune il successivo 29 gennaio.

¹ E ancora: «Di strada comunque ne abbiamo percorsa, nella direzione che indicai in Parlamento dopo aver giurato da Presidente il 15 maggio 2006: “il reciproco riconoscimento, rispetto e ascolto tra gli opposti schieramenti, il confrontarsi con dignità nelle assemblee elettive, l'individuare i temi di necessaria convergenza nell'interesse generale” non contrastano con la democrazia dell'alternanza, ma ne definiscono il più maturo e costruttivo modo di essere in sintonia con l'imperativo dell'unità nazionale. Sì, in questa direzione, anche se tra alti e bassi, si sta andando avanti. Ed è il solo modo di garantire all'Italia stabilità politica e continuità istituzionale, e di affrontare su larghe basi unitarie le più gravi patologie di cui il nostro paese soffre». Sulla “rigidità bipolare” che ha caratterizzato la storia dell'Italia repubblicana a partire dal 1993, con il passaggio ad una legge elettorale maggioritaria, v. A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare. Cinque anni di centrodestra*, Brescia, 2008.

² Cfr. anche *l'Intervento del Presidente Napolitano alla cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, 16 dicembre 2012: «Governo, Parlamento, forze politiche: vengo a questo incrocio essenziale. Di qui si realizza o si insidia quel “passare ai fatti”, quel procedere con coerenza sulla via delle riforme, che ho indicato come imperativo del momento. È stato fatto, già dal governo precedente e con qualche mia convinta sollecitudine, un gran lavoro istruttorio su una certa progettazione di riforme. E – anche se talvolta poco valorizzando questo contributo istruttorio super partes – oramai dalla prima parte dell'anno si sta lavorando, discutendo, votando su progetti di riforma. Non si dica che c'è precipitazione, che si procede troppo in fretta: si è tornati, indulgiandoci per mesi di discussioni, audizioni, tentativi d'intesa, su questioni di riforma in qualche caso individuate da decenni. Si sono poste le basi per un'ampia riforma del mercato del lavoro, aperta a molteplici esigenze di necessario rinnovamento, e divenuta improvvidamente oggetto di un'interpretazione riduttiva, concentrata sul punto di massimo possibile dissenso. Superato il rischio di quell'approccio strumentale (in qualsiasi senso) e deviante, la riforma è ora già alla vigilia delle sue specificazioni applicative attraverso i decreti delegati. Considero importante – e così lo considerano osservatori e partner europei – questo risultato».

2. Il contesto politico dell'elezione di Mattarella

Il quadro tracciato da Giorgio Napolitano si rivela di assoluto interesse per comprendere il contesto nel quale si inaugura la presidenza Mattarella e quali sfide politico-istituzionali si parano dinanzi al nuovo capo dello Stato.

La XVII Legislatura si apre nel 2013 con una serie di fallimenti interni alle istituzioni, più o meno prevedibili. Il primo riguarda le stesse elezioni del febbraio 2013, che mettono in luce l'irrazionale meccanismo previsto dalla legge elettorale n. 270/2005 (il famigerato *Porcellum*), che la Corte costituzionale censurerà alla fine di quell'anno, con la sentenza n. 1/2014.

Il secondo fallimento attiene alla formazione del Governo all'esito di quelle stesse elezioni: il mandato presidenziale al segretario del Partito di maggioranza relativa Pierluigi Bersani (probabilmente da inquadrarsi in un "pre-incarico") subisce una sorta di congelamento, dovuto all'impossibilità di trovare sufficienti appoggi, anche solo esterni, nelle Camere³.

Il terzo fallimento concerne, infine, l'elezione del Presidente della Repubblica, nella quale appare impossibile trovare un candidato in grado di ottenere i voti sufficienti, dovendo così ripiegare sulla rielezione del Presidente uscente.

Con la reinvestitura di Napolitano e la formazione del Governo Letta – e l'accantonamento del mandato e della stessa persona di Bersani – la XVII Legislatura entra nel vivo, all'insegna di una grande coalizione fra Partito democratico (PD) e Popolo della libertà (PdL), insieme ad altre forze centriste (Scelta Civica)⁴. Due pesanti scossoni si susseguono, però, in questa prima fase della Legislatura, investendo i due principali partiti di maggioranza: il primo, nel novembre 2013, è lo scioglimento del PdL, con la rinascita di Forza Italia. Il partito decide di uscire dal Governo Letta, ma subisce la scissione interna dell'ala c.d. governista, che dà vita al "Nuovo Centrodestra" (NCD) capeggiato dal Vicepresidente del Consiglio Angelino Alfano, già segretario del PdL. La nuova formazione consente al Governo di mantenere la maggioranza nelle Camere.

Il secondo sommovimento, invece, attinge direttamente il PD, partito di maggioranza relativa, alla cui segreteria – dopo le dimissioni di Bersani – ascende il sindaco di Firenze Matteo Renzi nel dicembre 2013 a seguito delle c.d. "primarie". Nel febbraio 2014, la segreteria del Partito Democratico "congela" l'esperienza di governo portata avanti da Enrico Letta, il quale rassegna le dimissioni del suo Governo, subito accettate, nelle mani del Presidente Napolitano.

³V. M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima presidenza Napolitano*, in *Osservatorio AIC*, 2013, p. 1 ss.

⁴L. SPADACINI, *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*, in *Osservatorio AIC*, 2013, p. 1 ss.

Si insedia allora il Governo Renzi, il cui capo è considerato l'artefice dell'elezione di Sergio Mattarella alla presidenza della Repubblica.

Prima di questa successione a Palazzo Chigi, tuttavia, Matteo Renzi nelle vesti di segretario del PD aveva concluso un accordo politico con Silvio Berlusconi, presidente di Forza Italia, noto come "Patto del Nazareno", i cui contenuti non sono mai stati resi pubblici nel dettaglio⁵. Tale patto concerneva la realizzazione di riforme istituzionali per modificare l'assetto organizzativo della Costituzione, marginalizzando così la principale forza di opposizione – e prima forza in termini di consensi elettorali nelle elezioni del 2013: il Movimento Cinque Stelle (M5S) – dal dibattito riformatore.

Non è dato sapere con esattezza – data la diversità di versioni sul punto – se tale accordo davvero prevedesse anche un nome specifico per la successione al Quirinale o se fosse stato semplicemente previsto un metodo concertato nella scelta o, addirittura, l'elezione presidenziale vi fosse del tutto estranea⁶. Certo è che, a seguito della sentenza n. 1/2014 e della delegittimazione delle Camere elette nella vigenza del *Porcellum*, gravava sull'elezione presidenziale lo spettro di un capo dello Stato "interventista" che in nome di quella sentenza procedesse allo scioglimento anticipato delle Camere⁷.

Altrettanto certo è che la candidatura ufficiosa – come da prassi – ed unilaterale del giudice costituzionale Sergio Mattarella da parte di Matteo Renzi non incontrò i favori di Forza Italia, che gridò al tradimento del patto e considerò irrimediabilmente compromessa la convergenza di in-

⁵ Il "patto del Nazareno" fu oggetto di un'interrogazione a risposta scritta al Presidente del Consiglio, rimasta inevasa, in cui si chiedeva di rendere noti i contenuti (Interrogazione a risposta scritta 4-05825, pubblicata in A.C. XVII, *Resoconto di seduta*, mercoledì 6 agosto 2014, Allegato B).

⁶ Secondo alcune ricostruzioni, Renzi avrebbe condiviso con il leader della corrente minoritaria interna, Pierluigi Bersani, una coppia di nomi (Giuliano Amato e Sergio Mattarella) da sottoporre a Silvio Berlusconi, il quale avrebbe scelto il primo. Solo in corsa l'allora Presidente del Consiglio avrebbe sostituito il candidato ufficiale. Sul contesto dell'elezione v. M. BREDA, *Capi senza Stato I presidenti della Grande Crisi italiana*, Venezia, 2022, p. 123; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, p. 190 ss.; V. SPINI, *Sul colle più alto. L'elezione del presidente della Repubblica dalle origini a oggi*, Milano, 2022, p. 218 ss.

⁷ Sul Parlamento della XVII Legislatura gravava infatti l'ombra della delegittimazione dopo la sentenza n. 1/2014 con cui era stato dichiarato costituzionalmente illegittimo il sistema elettorale della legge n. 270/2005 con cui le Camere erano state elette nel febbraio 2013: cfr. le analisi contenute in A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII legislatura*, Bari, 2018. Su questo presupposto, anche per ricompattare eventuali anime recalcitranti in seno al partito di maggioranza relativa, nel 2015 si sottolineava che «Mattarella non [avrebbe sciolto] le Camere», mentre altri candidati presentavano meno garanzie su questo fronte: v. le dichiarazioni riportate da F. BEI, *Quirinale, Renzi telefona a Berlusconi: "Urne se no a Mattarella, riforme anche da soli"*, in *La Repubblica*, 20 gennaio 2015.

tenti fra le due forze politiche. Indubbiamente, la figura di Matteo Renzi resterà politicamente centrale negli anni della presidenza Mattarella e l'operato del capo dello Stato si confronterà spesso – invero, mai in senso diametralmente opposto, salvo con l'eccezione notevole del rifiuto dello scioglimento anticipato nel 2016⁸ – con l'azione del segretario del PD e poi fondatore e leader di Italia Viva.

Il 31 gennaio 2015, lasciate andare a vuoto le prime tre votazioni a maggioranza qualificata dei due terzi, al quarto scrutinio il collegio parlamentare, superando nettamente la maggioranza assoluta, elegge Sergio Mattarella come dodicesimo Presidente della Repubblica italiana. Sul nome di Mattarella si incontrano, oltre ai gruppi di PD e NCD, le varie forze parlamentari di caratura “centrista”, nonché il gruppo di opposizione di Sinistra Ecologia e Libertà, mentre Lega e Fratelli d'Italia votano per un loro proprio candidato, come il M5S, e Forza Italia sceglie la scheda bianca. Tre giorni dopo il neo-eletto Presidente presta giuramento dinanzi al Parlamento in seduta comune.

3. *Il settennato nella fluidità del sistema politico: tracciando una periodizzazione della “presidenza discreta”*

Tracciare periodizzazioni nette della storia costituzionale è attività complessa, che rischia di scadere in una semplificazione eccessiva o artificiale⁹.

Nel caso, però, delle Presidenze della Repubblica quest'attività può essere agevolata dalla successione dei Governi e delle legislature. Più complesso sarebbe oggi ricollegare le fasi del settennato con “momenti politici” fondamentali, con formule o alleanze partitiche che si ricollegano a grandi moti della storia, non solo italiana, a prescindere dal singolo Governo in carica¹⁰.

Attualmente l'unico criterio che appare valido per sezionare i periodi è

⁸ V. *infra* sul Governo Gentiloni, § 4 e nt. 33.

⁹ Sulle difficoltà e le ambiguità cui si presta la periodizzazione della storia repubblicana v. C. PINELLI, *Processi di attuazione costituzionale e periodizzazioni della Repubblica*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 2/2018, p. 235 ss.

¹⁰ Pensiamo alle fasi del “centrismo”, del “centrosinistra”, del “pentapartito”, per utilizzare espressioni riconducibili alla storia repubblicana ante 1993. Alcuni esempi di utilizzo sono rappresentati da L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2009, che si riferisce al “neo-centrismo” (p. 123 ss.) e poi al centro-sinistra organico (p. 177 ss.) e G. AMATO, *Il primo centrosinistra ovvero l'espansione della forma di governo*, oggi in ID., *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2015, p. 103 ss. Per altre periodizzazioni proposte v. ad esempio G. DEMURO, *Gli organi di governo nella realtà costituzionale*, in *Annuario AIC 2014. Prassi, convenzioni e consuetudini nel diritto costituzionale. Atti del XXIX Convegno annuale Catanzaro, 16-18 ottobre 2014*, Napoli, 2015, p. 55 ss.

ancora l'utilizzo delle maggioranze di governo del momento, magari in base ai colori cui i partiti si ricollegano (proverbiale sono diventate le maggioranze di cui ha fatto parte il M5S: *gialloverde* prima, *giallorossa* poi), ma risulta praticamente impossibile cogliere delle grandi linee di fondo che ne accompagnino l'esistenza. Talvolta appare complesso persino identificare quali siano le basi programmatiche sulle quali si sia costruita una specifica maggioranza¹¹.

Ciò non è un *proprium* della XVIII Legislatura, perché già in quella precedente – che ha segnato numeri record rispetto al fenomeno del transfughismo parlamentare¹² – si è assistito a maggioranze variamente ricombinanti, pur in un'apparente stabilità degli esecutivi. Questo è però il dato fondamentale della Presidenza Mattarella, che la differenzia da tutte quelle che l'hanno preceduta: l'assoluta volatilità o – per dirla con Bauman – l'imprevedibile (ma in fondo, molto più governabile di quanto si potesse pensare¹³) liquidità del sistema politico italiano¹⁴. Di conseguenza, la nota "fisarmonica" dei poteri presidenziali spiegata durante la Presidenza Napolitano non si è mai davvero richiusa, se non forse in maniera più apparente che sostanziale¹⁵.

¹¹ È restato un *unicum* di Legislatura il c.d. "contratto di governo" concluso fra i leader di M5S e Lega, Di Maio e Salvini, prima della creazione del Governo Conte I. Il documento scontava – oltre ad un'impropria "liturgia" di stampo privatistico come se si trattasse di un comune accordo *inter vivos* – un metodo per addizione, in cui semplicemente si sommavano i punti programmatici cari all'uno e all'altro contraente, senza verificarne la compatibilità e la contemporanea fattibilità: si consenta un rinvio a A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, Bari, 2020, p. 52 ss. Il metodo del contratto di governo – tipico del sistema parlamentare tedesco – resta però un modello cui guardare, anche per evitare che i programmi si costruiscano a posteriori, solo dopo la nascita dei Ministeri e la spartizione degli incarichi governativi.

¹² Si v. gli impressionanti numeri raccolti da OpenPolis, *L'infinito giro di valzer dei cambi di gruppo*, 23 febbraio 2018, secondo cui si sono verificati 566 passaggi di gruppo, 313 alla Camera e 253 al Senato, con 347 parlamentari coinvolti, pari al 36,53% degli eletti. Ciò ovviamente ha comportato la necessità per i governi di appoggiarsi su un base parlamentare assai mutevole, a seconda dei temi: cfr. l'analisi di R. BENEDETTO, M. GALLUZZO, *Le maggioranze variabili di Renzi*, in *Corriere della sera*, 22 febbraio 2016. Sul problema del transfughismo v. in dottrina S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica. Dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze, 2004, in particolare l'introduzione (p. 7 ss.).

¹³ Così descrive le Camere nella XVII Legislatura A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Brescia, 2015, p. 203.

¹⁴ Il che riporta alla mente un fondamentale insegnamento di L. PALADIN, *La questione del metodo nella storia costituzionale*, oggi in ID., *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, 2009, p. 13 ss. sul fatto che la storia costituzionale non può ridursi a "storia del sistema politico" (p. 25).

¹⁵ Bisogna senza dubbio concordare con G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Modena, 2015, p. 147, laddove afferma che «nessun Presidente, infatti, al di là delle dichiarazioni di facciata, ha interpretato le proprie prerogative in senso riduttivo e le conquiste ottenute anche a prezzo di strappi e forzature costituzionali da Presidenti iperinterventisti hanno nel tempo perso il legame con la loro genesi storica e sono state definitivamente incamerate nell'arsenale quirinalizio».

Sin dal discorso di insediamento, emerge una netta diversità di stili fra Sergio Mattarella ed il suo predecessore immediato. Lungi dall'utilizzare le parole veementi riservate ai partiti da Napolitano nel 2013 e dall'indicare il percorso istituzionale e riformatore da seguire, il messaggio di Mattarella segue toni più "tradizionali", improntati all'evocazione dell'unità nazionale e delle sfide sociali del presente¹⁶. A partire da questa prima esternazione, appare nel discorso presidenziale l'identificazione del capo dello Stato come "arbitro" del gioco istituzionale¹⁷, immagine che sarà poi variamente ripresa dallo stesso Mattarella che arriverà a definirsi un "arbitro discreto"¹⁸.

È proprio la discrezione – che, come si dirà, non corrisponde affatto ad una immobilità – che caratterizza tutto il settennato Mattarella, in questo senso estremamente aderente a quell'immagine tratteggiata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2013¹⁹, dove della più alta magistratura repubblicana si sottolineava il ruolo di influenza riserbata, sottratta ai riflettori e protetta da intrusioni nella sua sfera di segretezza²⁰. Il Presidente Mattarella, senza mai esentarsi dall'intervenire nelle varie questioni politiche via via presentatesi, lo fa senza esternazioni pubbliche roboanti; degli interventi del Quirinale (cioè del Presidente o dei suoi più stretti col-

¹⁶ Sulle questioni istituzionali, il Presidente fa un cenno alle riforme all'epoca in corso e, «senza entrare nel merito delle singole soluzioni», ne auspica la conclusione «con l'obiettivo di rendere più adeguata la nostra democrazia», implicitamente (ma forse nemmeno troppo) avallando e benedicendo il percorso di riforma istituzionale portato avanti dal Governo con il progetto "Renzi-Boschi". Al Governo verrà anche riservato un plauso rispetto all'azione condotta in sede europea.

¹⁷ A.C. XVII, *Resoconto stenografico di seduta*, 3 febbraio 2015, p. 3: «Nel linguaggio corrente si è soliti tradurre il compito del Capo dello Stato nel ruolo di un arbitro, di garante della Costituzione. È un'immagine efficace: all'arbitro compete la puntuale applicazione delle regole. L'arbitro deve essere e sarà imparziale. I giocatori lo aiutino con la loro correttezza».

¹⁸ Mattarella riprenderà la metafora dell'arbitro in un incontro con una rappresentanza di studenti delle scuole superiori, avvenuto il 16 marzo 2017, definendosi "arbitro non silente, ma discreto" (*Il Presidente Mattarella ha incontrato una rappresentanza di studenti delle Scuole secondarie di secondo grado*, 16 marzo 2017). Sulla metafora dell'arbitro tornerà anche nel maggio 2019, incontrando un gruppo di sportivi (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con le squadre finaliste della Coppa Italia di calcio 2017/2018 Juventus-Milan, Tim Cup*, 8 maggio 2019).

¹⁹ Un ruolo caratterizzato da "iper-riservatezza" (A. D'ANDREA, *Attività informale e iper-riservatezza del Presidente della Repubblica: il via libera della Corte con qualche slancio di troppo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1/2013, p. 77 ss.).

²⁰ V. in senso critico su questa ricostruzione M. LUCIANI, *La gabbia del Presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 6: «l'immagine del Presidente della Repubblica che emerge da questo inquadramento concettuale sia quella di un soggetto interamente vocato a confinarsi in quei "palazzi della politica" dei quali si diceva in precedenza, al centro di una rete di rapporti informali e riservati, per definizione inaccessibili dall'esterno». Sul mutamento della funzione presidenziale nel tempo v. A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, p. 1 ss.

laboratori) dà variamente conto la stampa in questa o quella occasione, ma – diversamente dal precedente capo dello Stato – il Quirinale solo rarisimamente conferma o smentisce indiscrezioni giornalistiche sull'attività presidenziale²¹.

Proprio nei rapporti con i vari Governi succedutisi lungo il settennio (Renzi, Gentiloni, Conte I e II, Draghi) si rinviene una notevole differenza con la presidenza Napolitano: a parte l'effimera e disordinata parentesi del "caso Savona"²², i rapporti fra il Presidente Mattarella e i vari Presidenti del Consiglio sono stati strettissimi ed in larga parte cordiali. Persino durante la maggioranza "gialloverde" – quella più distante dal retroterra politico di Mattarella – i rapporti tra Quirinale e Governo nemmeno si avvicinarono a quel livello di tensione dialettica registratasi, per esempio, fra Giorgio Napolitano e Silvio Berlusconi²³.

In via parallela (o forse conseguente), pure nel dibattito politico-parlamentare le contestazioni rivolte all'azione di Mattarella sono state (anche se non del tutto assenti²⁴) molto scarse, anche qui in aperto contrasto con il periodo di Napolitano²⁵, dove si arrivò (davvero) ad una richiesta di messa in stato d'accusa da parte di un gruppo parlamentare²⁶.

Insomma, lo stile discreto del Presidente Mattarella ha sempre attutito

²¹ Un esempio, velocemente dimenticato, ma sicuramente da segnalare è il *Comunicato del 16 maggio 2018* su un presunto veto alla nomina di Giulio Sapelli come ministro dell'Economia: «Il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, non ha posto alcun veto o diniego sul professor Sapelli per la semplice circostanza che nessuno, né prima né durante le consultazioni, gli ha mai proposto, direttamente o indirettamente, il suo nome».

²² Parentesi che, come evidenzia M. MANETTI, *Dibattito sul potere del Presidente della Repubblica di condizionamento della scelta dei ministri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2018, p. 1005 segna «il compiuto sfasamento tra la politica-spettacolo, nella quale tutti fanno appello all'emotività degli elettori (evocando la democrazia violata o la povertà in agguato), e la politica effettiva, che non solo può ma in alcuni casi deve svolgersi dietro le quinte, al fine di realizzare la proficua collaborazione tra gli interessati. Tale sfasamento non ha implicato una vera crisi costituzionale, se non ad uso dei giornali e dei social media, che hanno immediatamente diviso il pubblico in due irriducibili fazioni, quella dei sostenitori della garanzia presidenziale senza limiti e quella dei fautori della sovranità popolare ad ogni costo».

²³ Per alcuni esempi v. R. BIN, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 9 ss.

²⁴ Mattarella venne ad esempio criticato nel corso del processo di revisione costituzionale del 2016, perché all'apparenza troppo incline all'operato di Renzi: v. M. BREDI, *Capi senza Stato*, cit., p. 182.

²⁵ Cfr. su questo punto A. APOSTOLI, *I limiti alla libertà di dissentire a fronte della progressiva politicizzazione del Capo dello Stato*, in AA.VV., *Studi in onore di Maurizio Pedrazza Gorlero*, II, Napoli, 2014, p. 1 ss.

²⁶ La denuncia, avanzata dal Gruppo del M5S, venne discussa ed archiviata dal Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa fra il 5 e l'11 febbraio 2014, su cui v. G. AZZARITI, *L'inconsistente richiesta di messa in stato d'accusa di Napolitano*, in *Costituzionalismo.it*, 31 gennaio 2014.

qualsiasi meccanismo di messa in opera della responsabilità istituzionale “diffusa” del capo dello Stato, a partire dalla critica espressa²⁷.

È però altrettanto evidente che, osservato da più vicino, l’uso dei poteri e lo svolgimento del ruolo presidenziale da parte di Mattarella non sia mai stato interpretato in senso restrittivo, né – a dire il vero – di semplice “arbitraggio” istituzionale, pur nella variabilità delle forme in cui esso si è manifestato in base alle condizioni politiche delle diverse fasi della Presidenza.

4. *La seconda metà della XVII Legislatura e l’avvicendamento Renzi-Gentiloni: il Presidente dietro le quinte*

Il primo periodo che possiamo individuare va dall’elezione (febbraio 2015) alla fine della XVII Legislatura (decretata il 28 dicembre 2017). Questa prima fase del settennato di Mattarella si caratterizza, dopo le esorbitanze della Presidenza Napolitano, per un ritorno piuttosto netto all’idealtipo presidenziale della “magistratura d’influenza”, snodo fondamentale – e sempre *incontournable* – della vita istituzionale italiana, ma senza appariscenze. In questa fase – dominata alla maggioranza parlamentare che ha voluto Mattarella al Colle – possiamo distinguere due sotto-periodi.

Esponente di un mondo che avrebbe dovuto cedere il passo rispetto al “nuovo che avanza(va)”, fino al dicembre 2016 Mattarella resta sullo sfondo rispetto ad un Presidente del Consiglio, Matteo Renzi, che ama calcare la scena ed ha l’ambizione profonda di riformare le istituzioni e la vita politica del Paese.

Proprio in questa fase inizia una lunga opera di ricostruzione storica, da parte dello stesso Presidente, destinata a ripercorrere tutte le figure dei suoi predecessori²⁸, di ciascuno sottolineando particolari inclinazioni istituzionali, confluite nella configurazione attuale della Presidenza della Repubblica. Nel 2016 è la volta di Sandro Pertini²⁹ e – diversamente da quel-

²⁷ Cfr. G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità (dir. Cost.)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 1362: «In sostanza, attraverso le critiche, le forze politiche costruiscono (ricostruiscono) continuamente la mappa del potere del Capo dello Stato, cosicché se il Capo dello Stato si contiene all’interno di questa mappa ideale ... non c’è possibilità di critiche; se invece il Capo dello Stato oltrepassa tali confini, la critica è rivolta per rendere espliciti tali confini (magari individuati per la prima volta) e per riportare l’attività del Capo dello Stato al loro interno».

²⁸ Cfr. G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le Presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2021, p. 321 ss.

²⁹ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alle celebrazioni per il 120° anniversario della nascita di Sandro Pertini*, 25 settembre 2016.

lo che accadrà per altri – Mattarella non si sofferma tanto sull'uso dei poteri presidenziali più delicati³⁰, ma sulla funzione di rappresentanza incarnata in maniera sicuramente inedita dal Presidente Pertini. Il che, tutto sommato, si confà alle circostanze: nel corso di un'aspra campagna che porterà al referendum costituzionale del 4 dicembre 2016, il Presidente della Repubblica – pure accusato di non essere sufficientemente attento rispetto ai contenuti di una riforma che stravolgerebbe gli equilibri della Costituzione – tenta di incarnare il simbolo dell'unità nazionale, al di sopra degli scontri partigiani.

Dopo la bocciatura del disegno riformatore di Renzi e dopo aver ritardato di qualche giorno le sue dimissioni, il Presidente accompagna la transizione fra il Governo uscente ed il nuovo Esecutivo guidato da Paolo Gentiloni, insediatosi il 12 dicembre 2016.

I mesi del Governo Gentiloni, fino alle elezioni del marzo 2018, sono piuttosto tranquilli sul versante della Presidenza della Repubblica. Fra i due Presidenti c'è un'indubbia sintonia e un rapporto personale strettissimo che proviene dalla loro pregressa storia politica comune. Lo stesso Gentiloni si "fa scudo" del Quirinale in caso di contrasti interni al partito di maggioranza, in particolare alla luce di alcune tensioni con il gruppo dirigente renziano³¹. Lo stesso Governo, tramite la questione di fiducia, blinda l'approvazione della nuova legge elettorale per le due Camere, "omogenea" secondo le indicazioni date dallo stesso Presidente in varie occasioni³². Se certo non si può parlare di "governo del Presidente", non si può dubitare che il rifiuto dello scioglimento anticipato opposto a Renzi, così come la scelta di un successore molto vicino al capo dello Stato, abbia caratterizzato in un senso più "presidenziale" il nuovo Esecutivo³³.

³⁰ Non che mancassero interventi "non canonici" di Pertini nell'esercizio di poteri pregnanti per la forma di governo, come nel caso della nomina del Governo Andreotti V, con il "mandato a tre", dato in assenza di preve consultazioni specifiche: Il successivo Governo Cossiga, per bocca del suo vertice, affermò di "godere della fiducia del capo dello Stato": la situazione in cui si formò l'Esecutivo «poneva e pone indubbiamente il Governo in una posizione costituzionale particolare e in particolare rapporto di fiducia con il Capo dello Stato» (Dichiarazione del Presidente Cossiga in A.C. VIII, *Resoconto stenografico*, 19 marzo 1980, p. 11793). Cfr. altresì A. BALDASSARRE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, 1985, p. 228 ss.

³¹ V. il contributo di A. CARMINATI in questo volume.

³² *Intervento del Presidente della Repubblica alla cerimonia per lo scambio di auguri con i rappresentanti delle istituzioni, delle forze politiche e della società civile*, 20 dicembre 2016; *Messaggio di fine anno*, 31 dicembre 2016.

³³ Tant'è che Paolo Gentiloni, rendendo le comunicazioni alle Camere prima del voto di fiducia, proclamò che il suo era un «Governo di responsabilità, garante della stabilità delle nostre istituzioni» (A.C. XVII, *Resoconto stenografico*, 13 dicembre 2016, p. 2). Una definizione certamente "curiosa" se si fosse trattato di un governo basato su una formula esclusivamente politico-parlamentare e non influenzato, nella sua nascita, dalla volontà del capo dello Stato. Peraltro, il Presidente Gentiloni aggiunse: «Queste caratteristiche della crisi hanno determinato, sulla base della ferma guida del Presidente della Repubblica Mattarella,

5. La maggioranza gialloverde: il parziale ritorno del Presidente come “contro-potere”

Con le elezioni del 5 marzo 2018, segnate dall'ampio successo elettorale di due forze precedentemente all'opposizione (M5S e Lega), si apre la fase più delicata della Presidenza Mattarella.

Dopo vari tentativi di composizione della crisi di governo, le tensioni con la nascente maggioranza gialloverde – caratterizzata in una direzione euroscettica – raggiungono il parossismo nel caso del veto sul nome proposto al Ministero dell'Economia (il celebre caso Savona)³⁴.

Non sfugge che proprio nel 2018, ricordando altri suoi predecessori, il Presidente pone l'accento sull'utilizzo che questi avevano fatto dei loro poteri legati alla nomina del Governo. Vengono così citati il precedente “nobile” del Governo Pella voluto da Einaudi³⁵ (già ricordato, a suo tempo, anche da Napolitano³⁶ ed evocato da Mattarella proprio nel corso della crisi di governo), l'inventività di Gronchi nell'ideare i mandati esplorativi e nell'utilizzare al massimo le facoltà del Presidente nelle crisi di governo³⁷,

che voglio qui ringraziare di fronte a voi, i tempi rapidi del nuovo Governo e ne definiscono il programma» (*ivi*, p. 3). Ulteriore conferma viene dalle dichiarazioni di Ettore Rosato (allora capogruppo del Partito Democratico alla Camera) nella stessa sede: «Questo non è il Governo che noi volevamo, lo sa benissimo Paolo Gentiloni, a cui ci lega un rapporto di stima da parte di tutto questo gruppo. Noi avevamo un'altra proposta politica, siamo andati a dirlo al Presidente Mattarella: abbiamo chiesto che ognuno si assuma le sue responsabilità in questa fase, una fase che deve guidarci al voto, abbiamo chiesto a tutti i gruppi politici di costruire un Governo insieme. Questo non è stato possibile, naturalmente, perché c'è stata un'assenza di responsabilità da parte dei gruppi di opposizione» (*ivi*, p. 61).

³⁴ Su cui v. il contributo di M. FRAU, in questo volume.

³⁵ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione dell'anniversario del giuramento e dell'entrata in carica del Presidente della Repubblica, Luigi Einaudi*, 12 maggio 2018: «Cercando sempre leale sintonia con il governo e il Parlamento, Luigi Einaudi si servì in pieno delle prerogative attribuite al suo ufficio ogni volta che lo ritenne necessario. Fu il caso illuminante del potere di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, dopo le elezioni del 1953. Nomina per la quale non ritenne di avvalersi delle indicazioni espresse dal principale gruppo parlamentare, quello della Democrazia Cristiana. Fu un passaggio di un esecutivo di pochi mesi, guidato dall'ex ministro del Tesoro, Giuseppe Pella, e che portò al chiarimento politico con la formazione di una maggioranza tripartita che governò, con Mario Scelba, sino alla scadenza del settennato dello stesso Einaudi»

³⁶ *Intervento all'incontro con le autorità civili, militari e religiose della Provincia di Biella*, 6 ottobre 2011, dove Napolitano definì il Governo Pella un «governo di tregua», di cui l'Italia in quel momento aveva bisogno.

³⁷ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia di commemorazione del 40° anniversario della scomparsa del Presidente Emerito della Repubblica, Sen. Giovanni Gronchi*, 18 ottobre 2018: «L'instabilità politica che intervenne con la crisi della formula di governo basata sulle forze politiche centriste caratterizzò l'ambito entro cui si trovò ad operare il presidente eletto nel 1955. E fu nel pieno di questo stallo che toccò all'antico esponente popolare individuare un ruolo istituzionale sino ad allora non sperimentato nella figura del Presidente della Repubblica, utilizzando la “cassetta degli attrezzi” con-

la saggezza di Scalfaro nel condurre il sistema politico attraverso una fase di rinnovamento, proprio tramite due governi da lui fortemente voluti³⁸.

Una volta archiviati i concitati momenti che hanno portato alla formazione del Conte I, e malgrado gli attestati di stima ricevuti da membri autorevoli di quell'Esecutivo, il Presidente della Repubblica inizia ad operare come "potere parallelo", anche con un'intensa attività diplomatica, per garantire la posizione europeista dell'Italia e ricucire eventuali "strappi" alle tradizionali linee della politica estera italiana, dovuti al posizionamento del Governo³⁹.

Pur non giungendo mai ad un livello di scontro frontale, l'operato di Mattarella si connota più nettamente in senso critico rispetto alle politiche di maggioranza, come dimostrano gli interventi in occasione dell'emanazione di alcuni decreti-leggi controversi, così come la lettera di accompagnamento del decreto che autorizzava la presentazione del disegno di legge di bilancio⁴⁰, che la Commissione Europea non considerava in linea con i parametri di finanza pubblica stabiliti a livello sovranazionale.

In questo contesto non sono parsi casuali gli ampi richiami ai discorsi di Saragat sul ruolo del Presidente della Repubblica nella dimensione internazionale dell'Italia e rispetto alla politica economica del Paese⁴¹.

Tuttavia, nonostante la peculiare natura del Governo⁴², Mattarella trova una sponda per moderare gli indirizzi di maggioranza proprio nella figura del Presidente del Consiglio Conte che – sebbene inizialmente schiacciato dalla presenza di due ingombranti Vicepresidenti, Di Maio e Salvini, leader dei due partiti della coalizione⁴³ – a poco a poco si ritaglia uno spazio sempre maggiore, sicuramente confortato dall'azione presidenziale. Ecco perché, pur accentuando i suoi interventi in chiave di equilibrio istituzionale rispetto agli indirizzi di maggioranza più eccentrici rispetto alla tradizione politica italiana, non vi è che un recupero parziale di un ruolo contro-maggioritario da parte del Presidente.

tenuta nella Carta fondamentale, la nostra Costituzione». In questa sede il Presidente Mattarella afferma peraltro: «Potremmo riassumere, evocando liberamente Paolo Barile, che il Presidente della Repubblica *pro-tempore* è portatore dell'indirizzo di attuazione e di rispetto della Costituzione».

³⁸ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione del 100° anniversario della nascita del Presidente emerito della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro*, 12 settembre 2018. Su questo intervento si ritornerà *infra*, § 9.

³⁹ Per una ricostruzione v. A. LAURO, *La declinazione*, cit., p. 75 ss.

⁴⁰ V. il contributo di A. MAZZOLA in questo volume.

⁴¹ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione del XXX anniversario della scomparsa del Presidente della Repubblica Giuseppe Saragat*, 11 giugno 2018.

⁴² V. F. D'ADDABBO, *Brevi osservazioni sulla democrazia e l'evoluzione della forma di governo nell'Italia di oggi*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Bari, 1936, p. 706 ss.

⁴³ G. TARLI BARBIERI, *Vicepresidenti o Co-presidenti del Consiglio? Alcune notazioni sparse su una carica controversa*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2/2019, p. 369 ss.

Con la crisi di agosto 2019, nel momento in cui la maggioranza giallo-verde viene meno per una scelta della Lega, il capo dello Stato non ostacola – anzi, favorisce – la creazione di una nuova alleanza fra M5S e PD, attorno alla figura dello stesso Presidente Conte.

6. *Assecondando gli eventi: il Governo Conte II e la pandemia di Covid-19*

La navigazione del Governo Conte II – insediatosi nel settembre 2019 – incontra subito acque piuttosto agitate, determinate dalla creazione di un autonomo gruppo parlamentare da parte di Matteo Renzi e dei suoi fedelissimi, che si riverbera anche nel Governo, con la formazione di una “delegazione ministeriale” del nuovo soggetto (Italia Viva), il quale ha l’ambizione di spostare il baricentro della maggioranza verso il centro dell’arco politico.

Le tensioni politiche interne alla coalizione si fanno via via più frequenti e culminano nel febbraio 2020 con la minaccia di una mozione di sfiducia presentata da Italia Viva nei confronti del Ministro della Giustizia Bonafede, capodelegazione del M5S ed esponente vicinissimo al Presidente del Consiglio Conte. Il Presidente Mattarella, ovviamente continuamente informato, non sembra interferire con il gioco politico, salvo lasciar trapelare un orientamento molto netto a favore di elezioni anticipate – ancorché rinviate di qualche mese – in caso di nuova crisi di governo⁴⁴.

La situazione viene però congelata dall’irruzione della pandemia da Covid-19 alla fine del febbraio 2020.

In questa fase delicatissima della storia nazionale, il capo dello Stato fa sentire la vicinanza ai cittadini e manda pressanti inviti alla coesione e alla solidarietà della società e delle istituzioni. Sul versante politico, avalla le scelte dell’Esecutivo – anche l’uso dei discussi Decreti del Presidente del Consiglio (DPCM) – per apportare limitazioni alla libertà di circolazione dei singoli e contenere la propagazione del virus⁴⁵. Del pari, offre pieno sostegno all’azione del Governo Conte II in sede europea per organizzare una risposta unitaria alla crisi economica innescata dall’emergenza sani-

⁴⁴ M. BREDI, *Il Quirinale: in caso di crisi, governo elettorale per arrivare fino a settembre*, in *Corriere della sera*, 20 febbraio 2020.

⁴⁵ *Dichiarazione del Presidente Mattarella sull’emergenza coronavirus*, 5 marzo 2020: «Il Governo – cui la Costituzione affida il compito e gli strumenti per decidere – ha stabilito ieri una serie di indicazioni di comportamento quotidiano, suggerite da scienziati ed esperti di valore. [...] Alla cabina di regia costituita dal Governo spetta assumere – in maniera univoca – le necessarie decisioni in collaborazione con le Regioni, coordinando le varie competenze e responsabilità. Vanno, quindi, evitate iniziative particolari che si discostino dalle indicazioni assunte nella sede di coordinamento».

taria, protratta per diversi mesi seppur con altalenante gravità⁴⁶.

Proprio allo scoppio della pandemia sul territorio italiano, su proposta del Governo il Presidente della Repubblica revoca – se non si erra, per la prima volta nella storia – il decreto di indizione del referendum costituzionale originariamente previsto per il 29 marzo 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari⁴⁷.

Nel maggio 2020, dopo l'allentarsi della prima ondata pandemica, scoppia un grave caso giudiziario che riporta sulla scena i problemi interni alla magistratura e al suo organo di autogoverno⁴⁸. La questione della giustizia e della sua riforma accompagnano nuovamente le tensioni fra Italia Viva e il resto della maggioranza di governo, che esplodono dopo la creazione a livello europeo del c.d. *Recovery Plan* e le discussioni circa l'utilizzo degli ingenti fondi di provenienza europea.

Nel gennaio 2021, pur nel pieno di una nuova ondata pandemica, Italia Viva ritira la sua delegazione dal Governo, aprendo di fatto una crisi formalizzata con le dimissioni di Conte il 26 gennaio.

Fino a quel momento, l'azione del Presidente è parsa assecondare gli eventi, rincalzando l'operato del Governo e della maggioranza, rispetto ai quali si era sviluppato un rapporto di stretta collaborazione, testimoniato anche da varie esternazioni del Presidente del Consiglio Conte.

7. Il Presidente perno delle istituzioni: il Governo Draghi e la fine del settennato

Il Presidente Mattarella si trova allora a dover riprendere il centro della scena e ad indirizzare gli eventi in maniera davvero inedita per il suo settennato. Nasce così un Governo di unità nazionale, imperniato sulla figura del già Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi, e sostenuto da una nuova maggioranza che fonde le precedenti coalizioni, aggiungendovi Forza Italia.

⁴⁶ V. il contributo di N. MACCABIANI in questo volume.

⁴⁷ Con decreto del 5 marzo 2020 pubblicato nella Gazzetta ufficiale viene revocato il precedente decreto del 28 gennaio 2020. Il successivo decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (art. 81) autorizzerà la deroga *una tantum* alla legge n. 352/1970 sui referendum. Infine, con decreto del 17 luglio 2020 si indirà il referendum *ex art.* 138 Cost. nelle giornate del 20 e 21 settembre successivi. Si sottolinea questo dato anche perché si è realizzata una forma di *contrarius actus*, con le forme procedurali uguali e contrarie rispetto all'atto originario, prima di una specifica previsione di legge che autorizzasse tale revoca. Nel 1987 la legge n. 332 derogò ai termini referendari della legge n. 352/1970, sospendendo il referendum già indetto con D.P.R. 28 aprile 1987, nn. 159 e 160; venne quindi adottato un decreto presidenziale del 4 settembre 1987 di re-indizione dei referendum, ma senza revoca del precedente decreto e comunque sulla base della legge già approvata.

⁴⁸ V. il contributo di E. TIRA in questo volume.

Questa maggioranza accoglie l'invito del Presidente affinché non si tengano nuove elezioni in un contesto sanitario delicato, ancora ostaggio della pandemia, e in un momento di congiuntura politico-economica a livello europeo favorevole per l'Italia.

L'assoluta centralità di Mattarella e il rapporto privilegiato con Draghi emergono in maniera palmare alla scadenza del settennato, quando occorre scegliere un successore.

Malgrado il fatto che, proprio ricorrendo a citazioni dei suoi predecessori⁴⁹, 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 Senato – anche perché l'elezione presidenziale del 2022 capitava sotto una speciale e complicata costellazione di eventi ed incastri costituzionali.

Innanzitutto, 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 Legislatura⁵⁰. 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) 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, il M5S, la Lega e Forza Italia (anche se con elementi dissenzianti al loro interno) propendevano pubblicamente per la continuità del Governo.

⁴⁹ *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».

⁵⁰ A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2022.

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. 1/2020. 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.

Nel corso delle votazioni parlamentari – inaugurate il 24 gennaio 2022 – 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 dirigenti.

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 che lo rieleggeva Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella si limitava a ringraziare il Parlamento per la rinnovata fiducia e faceva appello al senso del dovere istituzionale, da anteporre alle prospettive personali del Presidente, per motivare la sua accettazione.

8. *Questioni (non solo) di stile: l'innegabile operosità istituzionale dietro la discrezione*

Malgrado lo stile ed i toni, analizzata più attentamente la presidenza Mattarella non si distanzia troppo nemmeno da quella che l'ha immediatamente preceduta sotto vari profili.

Il primo è l'interpretazione del ruolo presidenziale nei momenti di "crisi": economica, istituzionale o sanitaria che sia. È difficile negare che Mattarella – come Napolitano prima di lui – si sia fatto "reggitore dello Stato" nelle crisi di sistema, secondo la nota formula di Esposito⁵¹, di fat-

⁵¹ C. ESPOSITO, voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, V, Milano, 1960, p. 233 ss.

to aggiungendo l'investitura presidenziale "autonoma" di Governi integralmente voluti dal capo dello Stato, con scopi definiti in funzione dell'emergenza, alla successiva accettazione del Parlamento tramite il voto di fiducia⁵². È curioso sottolineare che entrambi i Presidenti si siano rifatti al precedente "nobile" del Governo Pella, voluto da Luigi Einaudi in realtà ampiamente estendendo le condizioni di tale antesignano (in particolare, la nomina di soggetti estranei alle forze politiche)⁵³. Bisogna inoltre osservare che il Presidente Mattarella, prima di arrivare alla formazione "mista" del Governo Draghi, già in due occasioni aveva proposto la formazione di governi autonomi dalle forze politiche, sebbene con sfumature e scopi diversi, arrivando in un caso a conferire l'incarico⁵⁴.

Il secondo elemento di continuità – strettamente collegato al primo – è l'attenzione riservata all'immagine dell'Italia all'estero e la possibilità che il Paese si mostri "governabile". Nel suo discorso di fine anno 2021, Mattarella ha sottolineato la «governabilità che le istituzioni hanno contribuito a realizzare [e che] ha permesso al Paese, soprattutto in alcuni passaggi particolarmente difficili e impegnativi, di evitare pericolosi salti nel buio»⁵⁵. Una preoccupazione, quella per la governabilità, che nel corso del Governo Conte I aveva chiaramente avanzato, appellandosi alle forze di maggioranza perché si creasse una coesione sufficiente e coerente con l'azione di governo⁵⁶. Resta però una sfumatura importante: se nel caso di Napolitano la governabilità doveva essere uno degli obiettivi primari del processo di riforma della Costituzione⁵⁷, Mattarella riconosce che questa governabilità si può realizzare a Costituzione vigente e immutata, anche se, come è stato osservato, si trattasse di una governabilità ad ogni costo⁵⁸.

⁵² M. FRAU, *La sfiducia costruttiva*, Bari, 2018, pp. 13-14: «Così in Italia, ad onta del mito constantiano del *pouvoir neutre*, il voto di fiducia iniziale ha talvolta assunto le sembianze di un voto di ratifica ex post di una scelta di "indirizzo politico presidenziale" (come nel caso della nomina di Giuseppe Pella, nel 1953, da parte di Luigi Einaudi e, da ultimo, nel caso della nomina di Mario Monti, nel 2011, da parte di Giorgio Napolitano)».

⁵³ Secondo quel processo interpretativo che tende a scollegare i precedenti presidenziali dai loro contesti storici di formazione, così estendendone la portata: cfr. G. SCACCIA, *Il Re*, cit., p. 147.

⁵⁴ Si tratta della proposta del c.d. "governo neutrale", avanzata da Mattarella il 7 maggio 2018 e poi dell'incarico conferito a Carlo Cottarelli dopo la rinuncia di Conte il 28 maggio successivo (sulle vicende A. LAURO, *La declinazione*, cit., p. 38 ss.).

⁵⁵ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della cerimonia per lo scambio degli auguri di fine anno con i Rappresentanti delle Istituzioni, delle Forze Politiche e della Società Civile*, 20 dicembre 2021.

⁵⁶ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con i componenti dell'Associazione Stampa Parlamentare, i Direttori dei quotidiani e delle agenzie giornalistiche e i giornalisti accreditati presso il Quirinale per la consegna del "Ventaglio" da parte dell'Associazione Stampa Parlamentare*, 25 luglio 2019.

⁵⁷ V. ancora il secondo discorso di insediamento del 2013.

⁵⁸ A. LUCARELLI, *Il modello dualista dei Presidenti: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna Online*, n. 1/2021, pp. III-IV.

In terzo luogo, la Presidenza della Repubblica si è confermata un'interlocutrice a livello internazionale. Gli attestati di stima giunti a Mattarella da vari leader internazionali in alcuni passaggi fondamentali della vita repubblicana⁵⁹ – come era stato per Napolitano – di certo poco si confanno ad un vertice dello Stato meramente cerimoniale, ma soprattutto lasciano immaginare un'attività del Quirinale assai intensa a livello diplomatico. Ma non solo una semplice attività di contorno: una rivendicazione precisa di un ruolo presidenziale nel crocevia dei rapporti internazionali dell'Italia⁶⁰, in base al quale, nel luglio 2021, il Presidente Mattarella si lascerà sfuggire di essere personalmente impegnato insieme al suo omologo francese Emmanuel Macron per la «definizione del contenuto del nuovo Trattato» di amicizia fra i due Paesi⁶¹, firmato il 26 novembre 2021 al Quirinale⁶².

Un ultimo tratto comune è rappresentato dalla ferma volontà di proteggere l'istituzione presidenziale, preservandone la sfera di influenza e

⁵⁹ In particolare, durante la crisi di governo del 2018 furono vari gli attestati di fiducia nella capacità del Presidente Mattarella di gestirla con esiti positivi (v. A. LAURO, *La declinazione*, cit., p. 34).

⁶⁰ Assai significativo il tributo dedicato a Carlo Azeglio Ciampi dal suo successore Mattarella il 15 gennaio 2020, nella città natale del primo: «In generale la politica estera rappresentò un ambito di impegno alto, in particolare su temi come la integrazione europea, il sostegno alle Nazioni Unite, il Medio Oriente, tanto da sollecitare da parte del presidente Ciampi, reiterate messe a punto nei confronti dei governi. Sulla scorta degli esempi di Giovanni Gronchi – l'altro presidente della Repubblica di origine toscana –, e del suo immediato predecessore, Oscar Luigi Scalfaro, Ciampi ritenne di precisare al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuliano Amato, la necessità di essere informato prima che decisioni in materia di politica internazionale venissero assunte in sede governativa, per poter esprimere, anticipatamente “giudizi, esortazioni e valutazioni”, sottolineando così il contributo di garanzia del sistema delle alleanze e delle relazioni internazionali assicurato dalla Presidenza della Repubblica. In modo ancora più puntuale si rivolse al successore di Amato, Silvio Berlusconi, nel febbraio del 2003, un mese prima dello scoppio della Seconda Guerra del Golfo, in Iraq. [...] Un profilo che ha portato gli studiosi a definire l'esistenza di una “politica comunitaria della Presidenza della Repubblica”, suffragata anche dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, con il richiamo, all'art.117, dei vincoli relativi all'ordinamento comunitario» (*Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al convegno “Ricordare Carlo Azeglio Ciampi, uomo di governo e Capo dello Stato”, 15 gennaio 2020*).

⁶¹ «Come ha ricordato il Presidente Macron, abbiamo parlato, nei nostri colloqui, di come abbiamo registrato l'intensità delle nostre relazioni. In questi mesi vi sono stati numerosissimi incontri fra esponenti di governo, con una piena collaborazione sotto ogni profilo, con una franchezza di posizioni che trova sempre sintonia e convergenza sui problemi. Da tutto questo nasce la naturale esigenza – che il Presidente Macron ha ricordato – di un trattato di collaborazione rafforzata che esprima e dia forme e percorsi a questa collaborazione così intensa. Noi siamo impegnati – entrambi – nella definizione del contenuto del nuovo Trattato e speriamo di condurlo a compimento velocemente per esprimere questa partnership così forte» (*Dichiarazioni alla stampa del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione della visita di Stato nella Repubblica Francese*, 5 luglio 2021; enfasi aggiunte).

⁶² Trattato, peraltro, la cui discussione era iniziata sotto il Governo Gentiloni: altro esempio di stretta collaborazione fra quell'Esecutivo e il Presidente Mattarella, v. *supra* nt. 33.

l'integrità dei poteri. Proprio nell'ultimo messaggio agli italiani, Mattarella sottolineò questa pesante eredità del Quirinale⁶³, stabilita dal suo primo inquilino ufficiale, Luigi Einaudi⁶⁴. Questo stesso compito venne apertamente citato nel decreto del Presidente Napolitano con cui si dava mandato all'Avvocatura dello Stato per sollevare il conflitto di attribuzioni nei confronti della Procura di Palermo, sfociato poi nella sentenza della Corte cost. n. 1/2013⁶⁵.

9. *Il Presidente ed il suo tempo: la presidenza Mattarella negli infiniti ed imprevedibili ritorni delle "transizioni"*

In quell'opera di "storiografia quirinalizia" che il Presidente Mattarella ha portato avanti nel ricordare ciascuno dei suoi predecessori, è interessante rilevare le parole che dedicò a Oscar Luigi Scalfaro⁶⁶ a cent'anni dalla nascita. Di lui disse: «*Scalfaro seppe tenere la barra dritta in un momento in cui il diffuso discredito dei partiti, con la diffidenza e la protesta dell'opinione pubblica, la crisi economica e monetaria, le bombe della protesta della mafia facevano temere il collasso del sistema democratico, trascinandolo, insieme al mondo politico, le stesse istituzioni della Repubblica*». E ancora: «*Con la nascita dei governi Amato e Ciampi, il presidente Scalfaro riuscì a condurre il Paese verso una fase politica nuova, che modificò profondamente la geografia del Parlamento, salvaguardando al contempo la te-*

⁶³ «Credo che ciascun Presidente della Repubblica, all'atto della sua elezione, avverta due esigenze di fondo: spogliarsi di ogni precedente appartenenza e farsi carico esclusivamente dell'interesse generale, del bene comune come bene di tutti e di ciascuno. E poi salvaguardare ruolo, poteri e prerogative dell'istituzione che riceve dal suo predecessore e che – esercitandoli pienamente fino all'ultimo giorno del suo mandato – deve trasmettere integri al suo successore» (*Messaggio di Fine Anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, 31 dicembre 2021).

⁶⁴ *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica. Luigi Einaudi, Quaderni di documentazione della Presidenza della Repubblica*, 10/I, Roma, 2005, p. 414 (oggi digitalizzati e accessibili dall'archivio storico del sito ufficiale della Presidenza della Repubblica): «è dovere del Presidente della Repubblica di evitare si pongano, nel suo silenzio o nell'inammissibile sua ignoranza dell'occorso, precedenti, grazie ai quali accada o sembri accadere che egli non trasmetta al suo successore immuni da qualsiasi incrinatura le facoltà che la Costituzione gli attribuisce».

⁶⁵ Questa "eredità" del Presidente Einaudi era già stata richiamata dal Presidente Napolitano nel 2012, allorché aveva sollevato conflitto di attribuzioni contro la Procura di Palermo a tutela della riservatezza delle funzioni presidenziali (cfr. il comunicato del 16 luglio 2012, nonché il decreto presidenziale dello stesso giorno con cui si dà mandato all'Avvocatura dello Stato di rappresentare gli interessi del Presidente).

⁶⁶ *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla cerimonia in occasione del 100° anniversario della nascita del Presidente emerito della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro*, 12 settembre 2018.

nuta delle istituzioni e il quadro democratico complessivo». Ebbe poi a confrontare la figura di Scalfaro con quella del suo immediato predecessore, Francesco Cossiga, sottolineando che se questi: «spingeva nettamente sulla necessità di un profondo cambio di sistema istituzionale, di un passaggio a una fase ordinamentale nuova della Repubblica, Scalfaro attribuiva la causa del malessere non alla presunta arretratezza della Carta Costituzionale, ma piuttosto ai comportamenti di chi era chiamato a interpretarla; comportamenti e azioni che, rispetto ad essa, segnavano uno scostamento, una deviazione, se non addirittura, talvolta, uno svuotamento. Tornare alla Costituzione, ai suoi valori autentici, ai comportamenti dei fondatori era, per lui, la strada maestra per recuperare efficacia e credibilità all'azione della politica. Riuscire a salvare le istituzioni repubblicane, e quindi l'equilibrio dei poteri disegnati dalla Costituzione, mentre tutto sembrava franare intorno a esse, fu la sua sfida: vinta».

Queste parole – pronunciate nel settembre 2018, a qualche mese di distanza dalla burrascosa formazione del Governo Conte I – possono essere un'utile chiave di lettura per analizzare anche la posizione della presidenza Mattarella nella storia costituzionale recente del nostro Paese.

Uomo delle “transizioni”, Sergio Mattarella è stato un protagonista del passaggio dal sistema proporzionale della c.d. “Prima Repubblica” al periodo denominato “Seconda Repubblica”, caratterizzato dal 1993 al 2005 dalla legge elettorale di cui era stato relatore. Nel 2015 arriva alla presidenza della Repubblica nel corso di una stagione riformatrice che si prometteva di concludere – tramite una revisione costituzionale – il processo di transizione⁶⁷ verso una non meglio precisata forma di democrazia maggioritaria compiuta⁶⁸. Assistendo al naufragio della riforma Renzi-Boschi nel dicembre 2016, il Presidente rifiuta di sciogliere le Camere, chiedendo che il Parlamento provveda ad armonizzare i sistemi elettorali di Camera e Senato, residuati dalle pronunce della Corte costituzionale sulle leggi n. 270/2005 e 52/2015⁶⁹.

Si fa così traghettatore del sistema politico verso una nuova fase, con il ritorno al sistema prevalentemente proporzionale e il definitivo abbandono del maggioritario e delle sue regole che vedevano nel voto popolare lo strumento di immediata investitura del Governo⁷⁰. La sua opera nella XVIII Legislatura

⁶⁷ S. CECCANTI, *La Transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, 2016.

⁶⁸ Sul significato talvolta equivocato di questa “democrazia maggioritaria” e sui caratteri che di esso si sono affermati nell'ordinamento italiano v. almeno i fondamentali contributi di S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enciclopedia del diritto*, V agg., Milano, 2001, nonché L. CARLASSARE, *Maggioritario*, e P. CARETTI, *Principio maggioritario e democraticità del sistema costituzionale*, entrambi in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2008.

⁶⁹ M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. “Rosatellum-bis”*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA, *Il rilancio della riforma elettorale*, cit., p. 51 ss.

⁷⁰ La riforma proposta dal Governo Renzi partiva dall'implicito presupposto che i Governi di larghe intese susseguirsi da Monti in poi fossero una “parentesi” storica cui la revi-

in relazione alla gestione delle crisi di governo è emblematica e segna il ritorno ad una completa mutevolezza delle coalizioni di governo sotto l'ombrello della sovranità parlamentare, a prescindere dai dati elettorali originari⁷¹.

A seguito della rielezione, spetterà ancora a lui – uomo delle transizioni – guidare il Paese in una fase che, anche solo per la consistenza numerica del Parlamento⁷², sarà ulteriormente nuova. La prosecuzione della sua Presidenza anche nella futura XIX Legislatura si rivela un ulteriore elemento di “continuità” tra fasi storiche diverse, che garantirà – salvo ripensamenti da parte dello stesso Presidente – una gestione dei passaggi istituzionali fondamentali simile a quanto avvenuto nella Legislatura in corso.

Nel messaggio alle Camere per il suo secondo insediamento non emergono precisi inviti di riforma (il discorso sembrava semmai rivolgersi ad una più velata opera di manutenzione dei regolamenti⁷³ e del sistema elettorale⁷⁴, ribadendo la necessità di tornare al rispetto di alcuni capisaldi costituzionali⁷⁵), venendo così a confermare l'idea già espressa – come abbiamo detto sopra circa il messaggio di fine anno del 2021 – che il vigente impianto costituzionale “flessibile” non costituisca in sé un problema da risolvere, ma uno strumento neutro che la volontà dei soggetti politici può far funzionare o meno. Ciò che viene certamente cristallizzato dalla prassi presidenziale è la necessaria posizione “europeista” (o almeno “non antieuropeista”) dei Governi, sublimata nel veto a Savona⁷⁶, prima, e nella

sione costituzionale, abbinata al nuovo sistema elettorale *Italicum*, avrebbe messo fine, con un ritorno alla (e un compimento della) democrazia maggioritaria.

⁷¹ V. il contributo di M. PODETTA in questo volume. Cfr., volendo, A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2021, p. 379.

⁷² In effetti, la riduzione del numero dei parlamentari imporrà un ripensamento dell'organizzazione dei lavori nelle due Camere (si pensi solo al numero delle commissioni e alle rappresentanze dei gruppi), così come avrà un immediato effetto anche sul sistema elettorale, pur immutato nella sua sostanza (si pensi alla soglia implicita per accedere ai seggi).

⁷³ «Non compete a me indicare percorsi riformatori da seguire. Ma dobbiamo sapere che dalle risposte che saranno date a questi temi dipenderà la qualità della nostra democrazia. Quel che appare comunque necessario – nell'indispensabile dialogo collaborativo tra Governo e Parlamento è che – particolarmente sugli atti fondamentali di governo del Paese – il Parlamento sia posto in condizione sempre di poterli esaminare e valutare con tempi adeguati. La forzata compressione dei tempi parlamentari rappresenta un rischio non certo minore di ingiustificate e dannose dilatazioni dei tempi» (*Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2022).

⁷⁴ «Senza partiti coinvolgenti, così come senza corpi sociali intermedi, il cittadino si scopre solo e più indifeso. Deve poter far affidamento sulla politica come modalità civile per esprimere le proprie idee e, insieme, la propria appartenenza alla Repubblica. Il Parlamento ha davanti a sé un compito di grande importanza perché, attraverso nuove regole, può favorire una stagione di partecipazione» (*ivi*).

⁷⁵ «Appare anche necessario un ricorso ordinato alle diverse fonti normative, rispettoso dei limiti posti dalla Costituzione» (*ivi*).

⁷⁶ Come è stato osservato, nel discorso in cui spiegava le ragioni del veto Mattarella

nomina di Mario Draghi, poi, con l'adesione della stragrande maggioranza del Parlamento all'indicazione del Presidente del Consiglio il quale, nell'illustrare il programma di governo, affermava l'irreversibilità dell'appartenenza italiana all'Unione europea e alla moneta unica ⁷⁷.

Ma questo elemento, se garantisce verso l'esterno un'immagine di affidabilità del Paese, non denota alcuna forma di stabilità all'interno: in un'epoca di "parlamentarismo fluido" in cui ogni alleanza politica diviene – al tempo stesso – possibile, ma sempre di durata altamente incerta, non è meno avvertito il bisogno di fissare e custodire alcune "regole del gioco", senza confondere la garanzia dell'unità nazionale incarnata dal Presidente della Repubblica con la continuità e l'efficienza dell'indirizzo di governo ⁷⁸, affinché il pluralismo istituzionale e politico, da preservare massimamente anche all'epoca della fluidità ⁷⁹, non si trasformi in un informe "brodo primordiale" da cui tutto può venire e a cui tutto può ritornare ⁸⁰.

«evoca una condizione di emergenza che, tenuto conto dei fattori "esterni" rispetto ai quali è stata motivata, parrebbe implicitamente attestare la sussistenza di una condizione di così forte dimidiazione della capacità del nostro Paese di autodeterminarsi, da non poter non soltanto porre in discussione l'adesione ad unioni internazionali benché contratte mediante trattati ratificati ed eseguiti con legge ordinaria (che è ovviamente ipotesi estrema), ma neppure fare uso dei poteri e delle facoltà che tali trattati contemplan per poter modificare una o più delle scelte compiute nell'ambito delle organizzazioni istituite mediante quei negozi giuridici» (M. ESPOSITO, *Spunti per un'analisi delle variazioni costituzionali percepibili nel procedimento di formazione del Governo Conte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 1).

⁷⁷ Con le parole del Presidente de Consiglio Draghi: «Sostenere questo Governo significa condividere l'irreversibilità della scelta dell'euro e la prospettiva di un'Unione europea sempre più integrata che approderà a un bilancio pubblico comune, capace di sostenere i Paesi nei periodi di recessione» (A.S. XVIII, *Resoconto stenografico di seduta*, 17 febbraio 2021, 13).

⁷⁸ V. le considerazioni critiche di N. MACCABIANI, *La Presidenza della Repubblica e il principio di efficienza nella dinamica della forma di governo parlamentare italiana*, in M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Brescia, 2013, p. 55 ss.

⁷⁹ A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento*, cit., p. 34: «A parte casi eccezionali, destinati a non durare a lungo, il governare "tutti insieme" rappresenta una contraddizione logica da evitare per non svilire il significato tanto del pluralismo e della dialettica democratica quanto del principio di maggioranza, fermo restando la salvaguardia dei precetti costituzionali che naturalmente valgono per qualsiasi maggioranza di governo. Il "tutti dentro alla maggioranza" oltretutto non credo piaccia al corpo elettorale che, in effetti, vota per provare ad avere "dentro al Governo" i "propri" non "gli altri" e dovrebbe far interrogare su tale scelta, oggi come ieri, le forze politiche e anche chi "promuove" il "tutti dentro" specie se è chiaro, o sta per delinearci, chi si oppone a questa formula emergenziale di scarso respiro strategico».

⁸⁰ Ad esempio, l'individuazione di criteri che presiedano alla risoluzione delle crisi di governo in corso di Legislatura resta prioritaria se si vuole tentare di dare una coerenza di Legislatura alla direzione politica dello Stato. Come, del resto, non si può smettere di denunciare il continuo degrado del procedimento legislativo e l'oggettiva scarsa qualità in termini redazionali dei suoi prodotti: fenomeni contro i quali il Presidente non è del tutto sfornito di mezzi (cfr. il contributo di D. CASANOVA, L. SPADACINI in questo volume).