



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

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

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

Mario Gorlani

SOMMARIO: 1. Premessa: tutto cambi perché tutto rimanga com'è. La Presidenza della Repubblica alla prova dei mutamenti politici e delle emergenze economiche e sociali. – 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. – 3. La Presidenza della Repubblica nel contesto della democrazia maggioritaria e del confronto bipolare: l'esperienza di Scalfaro, Ciampi e Napolitano. – 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. – 5. Le peculiarità della Presidenza Mattarella, anche alla luce della prassi. – 6. Sulla soglia di una nuova dimensione costituzionale della Presidenza della Repubblica, ma non oltre, anche tenendo conto delle due ultime rielezioni.

1. *Premessa: tutto cambi perché tutto rimanga com'è. La Presidenza della Repubblica alla prova dei mutamenti politici e delle emergenze economiche e sociali*

La ricostruzione dei settennati presidenziali, singoli o nel loro insieme, è ormai diventato un ricco filone di produzione scientifica¹. Da tempo la dottrina mostra un vivace interesse per il tema, motivato dal fatto che ciascun inquilino del Quirinale ha dato alla carica una connotazione propria

* Il presente contributo riprende, con alcune modifiche, un articolo in corso di pubblicazione sulla Rivista Aic.

¹ Si veda, tra i molti, G. ORSINA, M. RIDOLFI (a cura di), *La Repubblica del Presidente. Istuzioni, pedagogia civile e cittadini nelle trasformazioni delle democrazie*, Roma, 2022; P. ARMAROLI, *Mattarella 1 e 2. Ritratti non convenzionali dei 12 presidenti dal 1948 ad oggi*, Lucca, 2022; M. BREDI, *Capi senza Stato. I presidenti della Grande Crisi Italiana*, Venezia, 2022; A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022; G. SCACCIA, *Il re della Repubblica. Cronaca costituzionale della presidenza di Giorgio Napolitano*, Modena, 2015.

e diversa da quella dei predecessori², così che l'analisi dei singoli mandati offre, di volta in volta, spunti e motivi di riflessione nuovi nella definizione del profilo costituzionale del Presidente della Repubblica. A maggior ragione considerando che la carica di capo dello Stato ha messo in evidenza, in questi ultimi tre decenni, dal 1992 in poi, due tratti peculiari, già presenti *in nuce* nel disegno costituzionale, ma non manifestatisi prima di allora con analoga intensità: da un lato, l'essere diventato uno snodo, anzi *lo* snodo fondamentale degli equilibri politici e istituzionali, al punto che, sempre più spesso, la Presidenza della Repubblica diventa la chiave di volta che regge maggioranze, governi, legislature³; dall'altro lato, l'essere un ruolo e una funzione estremamente elastici e adattabili ai diversi contesti in cui si trova ad operare, e che per questa ragione sfugge ad una teorizzazione unitaria e postula strumenti ermeneutici articolati e complessi.

L'intensità, il modo e il rendimento con cui sono state esercitate le diverse attribuzioni rappresentano così un vero e proprio "sismografo" delle tensioni (se non delle vere e proprie "torsioni") a cui è sottoposta, di volta in volta, la forma di governo, oltre che uno specchio che ci restituisce la vera immagine dei rapporti tra poteri costituzionali e dello "stato di salute" del sistema politico.

Questi tratti hanno accompagnato tutta la storia repubblicana; è però a partire dalla crisi della cosiddetta "Prima Repubblica" e dall'avvento della competizione politica maggioritaria e bipolare che il capo dello Stato è stato proiettato in una dimensione nuova, e per molti versi inedita, che lo impegna in un esercizio molto più intenso rispetto al passato di quelle funzioni di controllo, indirizzo, unità e garanzia che la Costituzione gli attribuisce.

La "rivoluzione" politica provocata dalla caduta del muro di Berlino e dalle inchieste giudiziarie dei primi anni '90, nonché dal cambio di sistema elettorale, ha determinato, per tutti i poteri dell'ordinamento costituzionale italiano, scostamenti più o meno marcati dal modello delineato nella Carta costituzionale, e dalla stessa prassi che era andata consolidandosi nei decenni precedenti, conseguenza anche di quella che è stata chiamata la "Grande Crisi Italiana"⁴, che non ha risparmiato nessuno dei poteri tradizionali.

² Cfr. A. BALDASSARE, C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985.

³ Come sottolinea M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista Aic*, n. 2/2017, «poiché i fili dei quali il tessuto istituzionale della Repubblica si compone si possono aggrovigliare e poiché la matassa di quei fili può essere difficile da sbrogliare, c'è ben bisogno di un "capo" dal quale partire, di un punto estremo che sia fuori dal groviglio. Questo è appunto il "capo" dello Stato, al quale – l'intera storia repubblicana lo dimostra, ma basterebbe pensare alle presidenze Scalfaro e Napolitano – si chiede, in questa sua qualità, di sbrogliare le matasse istituzionali e di restituire il sistema al suo funzionamento fisiologico».

⁴ Cfr. M. BREDI, *Capi senza Stato. I presidenti della Grande Crisi Italiana*, Venezia, 2022.

Lo ha fatto, soprattutto, con la Presidenza della Repubblica, che rappresenta sicuramente il potere e l'organo che, dal punto di vista della forma, ha conosciuto le trasformazioni e le evoluzioni – anzi: una vera e propria sovraesposizione⁵ – più marcate rispetto al disegno costituzionale: difficile, infatti, nella ricchissima prassi che lo riguarda in tempi recenti, riconoscere i tratti di quel “potere neutro”, rigorosamente al di sopra delle parti ed estraneo all'indirizzo politico, a cui avevano pensato i Costituenti nel far proprio il modello della forma di governo parlamentare; e a cui, nonostante tutto, gli stessi Presidenti continuano a fare riferimento⁶.

Se, infatti, fino agli inizi degli anni '90, venivano proposte prevalentemente ricostruzioni della figura del capo dello Stato che, pur nella problematica lettura di alcune prassi e nella difficoltà di comporre un quadro d'insieme, ne confermavano la sostanziale estraneità alla politica “attiva”, l'avvento della competizione bipolare ha indubbiamente richiesto alla Presidenza della Repubblica nuove prospettive e un nuovo protagonismo, ben evidenziati dalle Presidenze Scalfaro, Ciampi e Napolitano, pur con le differenze di personalità dei tre presidenti e pur con scenari politici di volta in volta significativamente diversi.

Quel che rileva sottolineare in questa sede, però, e che con l'analisi della Presidenza Mattarella ci proponiamo di dimostrare, è che la sovraesposizione della Presidenza della Repubblica si è ulteriormente incrementata con il tramonto dello scenario bipolare e delle principali leadership politiche di quella stagione (Berlusconi e Fini, da un lato; Prodi, D'Alema e Veltroni, dall'altro lato) – che si può collocare a partire dalla fine del 2011, con l'insediamento del governo Monti – ed ha letteralmente cambiato di segno. Non più, soltanto, fattore di unità e di integrazione politica e sociale oltre la dialettica e lo scontro politico propri di società pluraliste, ma anche, in alcuni snodi cruciali, vero e proprio motore e sostegno dei governi e di alcune scelte fondamentali di indirizzo, specialmente in politica

⁵ Così A. MORRONE, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2013. Parlano di “sovraesposizione” del Presidente della Repubblica nel contesto maggioritario anche M. MANETTI, *I due presidenti: il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo*, in *Riv. dir. cost.*, 2007, p. 183; M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione della figura e del ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013.

⁶ Questa “auto-rappresentazione” come potere neutro si coglie con chiarezza nelle parole pronunciate da Mattarella nel discorso di insediamento, pronunciato il 3 febbraio 2015 innanzi al Parlamento riunito in seduta comune: «Nel linguaggio corrente si è soliti tradurre il compito del capo dello Stato nel ruolo di un arbitro, del garante della Costituzione. È una 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. Il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione. La garanzia più forte della nostra Costituzione consiste, peraltro, nella sua applicazione. Nel viverla giorno per giorno». I discorsi e i comunicati della Presidenza della Repubblica sono consultabili sul sito www.quirinale.it; nel resto del volume la citazione di tali discorsi e comunicati va intesa come riferimento a tale sito.

estera. Un Presidente che si è dovuto far carico dell'incapacità dei partiti – spesso impossibilità, a causa della frammentazione tripolare del quadro politico – di formare maggioranze e di esprimere un indirizzo chiaro e definito, oltre che di affrontare momenti di emergenza. E non è certo un caso che proprio in quest'ultima fase si siano verificate le uniche due rielezioni presidenziali, come se il Presidente della Repubblica in carica rappresentasse il baricentro di un equilibrio da preservare e che non avrebbe retto alla sua sostituzione. L'esperienza recente conferma così che la configurazione “dualista” della forma di governo parlamentare italiana, che, secondo la nota opinione di Mortati⁷, avrebbe dovuto avere i caratteri della transitorietà, continua ad essere attuale e a rappresentare uno dei tratti costitutivi ed ineliminabili del suo assetto.

Nello stesso tempo, tuttavia, queste rimodulazioni ed evoluzioni indotte dalla prassi e dai mutamenti del sistema politico non hanno comportato uno snaturamento del ruolo e della figura presidenziale, o addirittura un travalicamento dei confini costituzionali; ciò è stato possibile proprio perché la figura del Presidente della Repubblica delineata in Costituzione non si presta ad un'unica interpretazione e non presenta un unico profilo, ma molteplici, che gli consentono di svolgere in modo diverso, di volta in volta, la funzione senza uscire dalla regola costituzionale⁸.

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*

La strutturale “ambiguità” della figura presidenziale⁹, la *ratio* e l'origine plurale e spesso divergente delle diverse attribuzioni che la Costituzio-

⁷ Cfr. C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, pp. 154 e 225.

⁸ Come rimarcato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2013, «tale singolare caratteristica della posizione del Presidente si riflette sulla natura delle sue attribuzioni, che non implicano il potere di adottare decisioni nel merito di specifiche materie, ma danno allo stesso gli strumenti per indurre gli altri poteri costituzionali a svolgere correttamente le proprie funzioni, da cui devono scaturire le relative decisioni di merito». È la Corte stessa – come si vede – che si preoccupa di chiarire che il magistero di influenza e di stimolo che il Presidente svolge nei confronti degli altri poteri non trascende mai in un esercizio diretto di competenze altrui, e non ne fa quindi un Presidente-governante, secondo i tratti di un modello “quasi” semi-presidenziale.

⁹ F. GIUFFRÈ, *Profili evolutivi del Presidente della Repubblica tra “garanzia passiva” e “attivismo garantista”*, in F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale “bis” del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014, p. 2, parla di «ambiguità delle scelte assunte in ordine alla disciplina dell'organo».

ne gli riconosce, ne hanno reso sempre problematico un inquadramento unitario¹⁰. Anche tutti coloro che l'hanno tentato non hanno mancato di rilevare che alcune competenze e alcune occasioni sono sempre fuoriusciti dalla sintesi generale, rispondendo ad esigenze e a motivazioni di volta in volta diverse. E ciò è divenuto ancor più arduo se si guarda all'evoluzione dei nostri sistemi politici, sociali e internazionali e alla ibridazione delle forme di governo e degli assetti istituzionali che ne è seguita.

Il nostro Paese ha comunque conservato, dal 1948 ad oggi, una forma di governo parlamentare, secondo i tratti definiti in Costituzione. L'indirizzo politico è determinato dal raccordo tra corpo elettorale, Parlamento ed esecutivo e si traduce in maggioranze, atti legislativi, scelte di governo. L'indirizzo politico va però inquadrato e coordinato con la Costituzione: di qui la funzione e il ruolo di controllo, garanzia e bilanciamento riconosciuto ai poteri cosiddetti "neutri" del nostro ordinamento, come appunto il Presidente della Repubblica, la Corte costituzionale, la magistratura. Ma il capo dello Stato non è (mai stato) solo questo: sì potere neutro e organo di garanzia, ma anche figura che affianca l'esecutivo in tutti gli atti che questo assume, e interagisce con il Parlamento nell'esercizio della funzione legislativa e nelle altre funzioni fondamentali¹¹. Garante in primo luogo politico, arbitro chiamato a far rispettare da parte dei soggetti politici le regole del gioco, egli esercita i suoi poteri per controllare l'azione degli altri poteri e impedire così violazioni costituzionali¹², o per dare impulso ad essi nei momenti di crisi e impasse istituzionale.

Il capo dello Stato rappresenta in questo modo l'elemento di raccordo e di equilibrio tra funzione di garanzia e funzione di indirizzo, tra controllo costituzionale e promozione delle scelte politiche, tra istituzioni e corpo elettorale¹³. Una sorta di "Giano bifronte", come è stato detto¹⁴, che guarda contemporaneamente ad elementi e interlocutori diversi, con il compito di tenerli insieme e di farli convivere armoniosamente, pur disponendo

¹⁰ Così, tra gli altri, L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, Milano, p. 237.

¹¹ Come scrive sempre la Corte costituzionale nella nota sentenza n. 1/2013, «tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno dunque lo scopo di consentire allo stesso di indirizzare gli appropriati impulsi ai titolari degli organi che devono assumere decisioni di merito, senza mai sostituirsi a questi, ma avviando e assecondando il loro funzionamento, oppure, in ipotesi di stasi o di blocco, adottando provvedimenti intesi a riavviare il normale ciclo di svolgimento delle funzioni costituzionali».

¹² Cfr. S. GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, p. 320.

¹³ Secondo G. D'ORAZIO, *Soggetto privato e processo costituzionale italiano*, Torino, 1988, p. 46, «al Capo dello Stato, qualunque sia o si ritenga la sua collocazione istituzionale nella forma di governo, spetta anche, quanto meno, una funzione di controllo e di garanzia della Costituzione, in qualità di custode o di garante di essa nell'esercizio dei suoi diversi poteri».

¹⁴ A. MORRONE, *Il "Giano bifronte" del Colle più alto. Il contributo di Einaudi e di Gronchi nella definizione del ruolo del Presidente della Repubblica*, in A. BARBERA, M. CAMMELLI, P. POMENI (a cura di), *L'apprendimento della Costituzione*, Milano, 1999, p. 91 ss.

di limitati poteri per imporre la sua volontà agli uni o agli altri¹⁵.

La Costituzione, peraltro, non offre elementi esaustivi per inquadrare correttamente la figura. Il dato testuale e positivo va letto unitamente alla prassi, alla giurisprudenza costituzionale, al sistema dei partiti¹⁶, al contesto socio-economico e alle relazioni internazionali, a pena di conferire all'analisi un carattere astratto, privo di vera utilità¹⁷. È indispensabile coniugare "regola" e "regolarità"¹⁸, trovando il giusto punto di equilibrio tra queste polarità: ché, se si tiene conto soltanto della prima, si fa del precetto costituzionale un guscio vuoto e puramente formale; mentre, se si giustifica qualunque vicenda della prassi, si finisce per rinunciare al valore vincolante della Carta fondamentale¹⁹. Il concetto di forma di governo, in questa seconda alternativa, rischia di smarrire qualsiasi ambizione prescrittiva, e diventare meramente descrittivo delle dinamiche concrete del singolo ordinamento²⁰.

Questo approccio metodologico deve essere seguito anche con riferimento alla Presidenza della Repubblica, la cui dimensione costituzionale va declinata tenendo conto appunto di "regola" e regolarità", delle norme e della prassi, al fine di un quadro esaustivo di quel che effettivamente fa il capo dello Stato nell'ordinamento italiano. In questa prospettiva, ogni Presidente – e Mattarella tra questi – ha proposto nuovi modi di interpretare la carica. Per descrivere il ruolo presidenziale bisogna perciò non ce-

¹⁵ Come osserva M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, il Presidente dispone solo di frammenti minimi di *imperium* e di *potestas* e non è quindi in forza di essi che esercita le prestazioni di equilibrio, di impulso, di moderazione e di garanzia che sono stati evidenziati. Lo fa soprattutto in forza dell'*auctoritas* che la carica è riuscita ad accumulare in questi anni, e che i singoli Presidenti hanno saputo continuamente accrescere, anche e proprio muovendosi con saggezza su diversi registri.

¹⁶ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 642 ss.

¹⁷ Tale impostazione costituisce un approccio metodologico ampiamente condiviso negli studi sulla forma di governo: cfr., tra i tanti, A. BARBERA, T. GIUPPONI (a cura di), *La prassi degli organi costituzionali*, Bologna, 2008; G.U. RESCIGNO, *Prassi, regolarità, regole, convenzioni costituzionali, consuetudini costituzionali, consuetudini giuridiche di diritto pubblico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018; A. SAITTA, *Prassi, convenzioni, consuetudini costituzionali e gli organi di governo nella realtà costituzionale: un dibattito tra costituzionalisti*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014.

¹⁸ L. CARLASSARE, *Strutture di governo e strutture di garanzia nell'attuazione della Costituzione*, in *Astrid-online.it*, 2005, spiega che, parlando di attuazione della Costituzione, «non ci si può fermare al piano normativo. Oltre alla completezza, conformità ai principi e adeguatezza della legislazione attuativa, conta l'effettivo adeguarsi del sistema al disegno nuovo; e dunque il concreto comportamento degli organi (costituzionali e non), il grado di regolarità della prassi, le norme non scritte».

¹⁹ Cfr. R. NANIA, *Forma di governo e sistema dei partiti: rileggendo Leopoldo Elia*, in *Nomos – Le attualità del diritto.it*, n. 5/2014.

²⁰ Sia consentito un richiamo a M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato*, Milano, 2012.

dere alla tentazione di una ricostruzione oleografica o mitizzata della Presidenza, avulsa dal contesto storico in cui ha operato di volta in volta e dall'analisi di ciò che è stato chiamato concretamente a fare.

Superata (perché appartenente letteralmente al campo delle mitologie giuridiche²¹) l'immagine di un austero notaio della Costituzione, estraneo all'indirizzo politico, chiamato ad intervenire nella vita istituzionale mediante atti formali attraverso i quali esercita il suo magistero di influenza e di controllo nei confronti degli altri poteri costituzionali e, in particolare, dei titolari dell'indirizzo politico (Parlamento e Governo)²², si è enfatizzata, principalmente, la connotazione del Presidente della Repubblica come "potere neutro", ovvero organo che deve garantire lo svolgimento del processo politico, inteso nel suo significato più comprensivo e generale, in modo da agevolarne il corretto esercizio sulla base delle regole democratiche stabilite nella Costituzione e in modo da prevenire che le tensioni tra le varie componenti strutturali della comunità nazionale esplodano in conflitti gravemente perturbatori, se non potenzialmente distruttivi, dell'equilibrio costituzionale. Come tuttavia è stato osservato, «la neutralità, con riferimento al Presidente della Repubblica, sta semplicemente a denotare che il suo ufficio non è partitico, né funzionalmente radicato negli orientamenti della maggioranza o, tantomeno, in quelli delle minoranze. Ma non significa affatto che il Presidente sia o debba essere una sorta di isola del sublime che emerge miracolosamente dal mare burrascoso della politica»²³. Il Presidente della Repubblica non ha né può avere un profilo partitico (anche se, tranne poche eccezioni, proviene dalla militanza in una forza politica) ed è chiamato ad esercitare il suo ruolo con la massima imparzialità possibile. Ma questo non ne fa un organo a-politico, non foss'altro perché la maggior parte della sua attività e degli atti che emana hanno una rilevanza politica inevitabile²⁴.

²¹ Sulle "mitologie giuridiche" dei nostri tempi, anche riguardanti il costituzionalismo, si veda il prezioso volume di P. GROSSI, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007.

²² Come osserva L. CARLASSARE, *Strutture di governo e strutture di garanzia*, cit., «si può dire che, fin dall'inizio, il Capo dello Stato ha esercitato in modo non solo formale la funzione di controllo (che, altrimenti, sarebbe un potere vuoto), seppur intervenendo con cautela e non di frequente».

²³ Così A. BALDASSARE, *Il Capo dello Stato*, in G. AMATO, A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, III ed., Bologna, 1991, p. 472.

²⁴ C. DE FLORES, *Alla ricerca della neutralità perduta. Presidenti della Repubblica e governi tecnocratici alla prova dell'emergenza*, in *OpenEdition Journal*, n. 11/2021, p. 25 ss., rileva che «nei regimi democratici contemporanei non è possibile definire aprioristicamente il concetto di neutralità. Soprattutto con riferimento al ruolo e alla configurazione stessa dei poteri presidenziali. A tale riguardo appare opportuno chiarire preliminarmente due aspetti: neutralità non significa indifferenza, né tanto meno asettico esercizio dei poteri presidenziali. Il capo dello Stato è chiamato a interpretare la propria posizione, all'interno dell'ordinamento costituzionale, in modo attivo e dinamico. E questo perché il Presidente della Repubblica non è un notaio, ma il garante politico della Costituzione. La teoria del potere neutrale as-

Ed è proprio questa problematica neutralità, e la conseguente inevitabile rilevanza politica dei suoi atti, rese ancora più manifeste negli ultimi tre decenni, che ha consentito di riportare di attualità teorie sulla figura presidenziale che sembravano ormai consegnate agli archivi.

È stata così rievocata la teoria del Presidente della Repubblica come titolare di un indirizzo politico costituzionale, che è chiamato a promuovere oltre – e se occorre contro – l'indirizzo politico di maggioranza²⁵. Essa poggia sulla riconosciuta esistenza di valori e principi di rango costituzionale, sottratti alla disponibilità della maggioranza politica, che il nostro ordinamento è tenuto a perseguire attraverso l'azione del Governo e del Parlamento *in primis*, rispetto ai quali il ruolo di controllo e, ove occorra, di impulso del Presidente della Repubblica è particolarmente accentuato. In tal modo il capo dello Stato sembra recuperare quella dimensione di garante politico della Costituzione e dell'inquadramento internazionale dell'Italia che una parte della dottrina ha messo in discussione²⁶.

Sotto altro profilo, alcune vicende recenti hanno riproposto la "suggerimento" del Presidente della Repubblica come reggitore dello Stato in tempi di crisi²⁷. La cronaca mostra che è toccato al capo dello Stato, nei momenti più delicati della vita istituzionale e politica, e a fronte della crisi manifesta dei partiti nell'assumersi la responsabilità di decisioni essenziali per il Paese, ricoprire un ruolo di supplenza, che non di rado ha ecceduto la somma dei poteri previsti in Costituzione, a volte persino oltre il confine formale dei suoi atti. Tanto da dover riconoscere, secondo alcuni, l'instaurazione di una sorta di semi-presidenzialismo di fatto, con una sostanziale condivisione delle scelte governative e di indirizzo politico tra Quirinale e Palazzo Chigi²⁸.

sume quale presupposto speculativo la "purezza" del ruolo presidenziale, dalla quale discenderebbero, non solo i poteri di "persuasione e di influenza" del Capo dello Stato, ma soprattutto le sue cd. virtù taumaturgiche. *In primis*, la capacità presidenziale di "sterilizzare" i conflitti istituzionali e ristabilire la concordia tra tutte le forze politiche: come avviene generalmente in occasione della formazione dei governi tecnocratici».

²⁵ Per la distinzione tra indirizzo politico e indirizzo politico costituzionale si rinvia a P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 295 ss.

²⁶ Cfr. M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, p. 9 ss.

²⁷ Cfr., con notazioni perplesse, P. STANCATI, *Della "neutralità" del Capo dello Stato in tempo di crisi: sulla presunta deriva presidenzialista nella più recente evoluzione della forma di governo parlamentare in Italia, con precipuo raffronto con l'esperienza weimeriana*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013.

²⁸ Cfr. O. CHESSA, *Il Presidente della Repubblica parlamentare. Un'interpretazione della forma di governo italiana*, Napoli, 2010, p. 17, ad avviso del quale tutti gli atti del capo dello Stato sono sempre duali, quale che sia il dato costituzionale che viene messo in rapporto con l'indicazione generale dell'art. 89 Cost.

A ben vedere, ognuna di queste teorizzazioni coglie una parte del quadro; o, meglio, risulta calzante in relazione a singole fasi dell'esperienza presidenziale, non invece rispetto al quadro d'insieme e alla sua continuità. A fasi alterne il capo dello Stato è stato "contropotere" rispetto ad eccessi della maggioranza²⁹; organo di controllo e di garanzia³⁰; sostenitore di posizioni europeiste e allineate con lo schieramento atlantico, a fronte di sbandamenti o incertezze della maggioranza politica³¹; reggitore dello Stato in situazioni di crisi³²; promotore di unità nazionale nella crescente conflittualità della politica³³; copertura politico-istituzionale della maggioranza e del Governo in relazione a decisioni e atti contestati.

Qualunque tentativo di *reductio ad unum*, dunque, pare vano, e anche sostanzialmente superfluo, proprio perché i ruoli che il contesto politico-istituzionale chiede di volta in volta al capo dello Stato di ricoprire – o che lui stesso ha svolto, non sempre con il consenso delle forze politiche – sono stati mutevoli e adattati alle diverse situazioni. È, in altre parole, il contesto politico a dare forma, per sottrazione, alla dimensione presidenziale, come l'esperienza degli ultimi trent'anni dimostra.

²⁹ Questo è avvenuto in particolare con il Presidente Scalfaro in relazione al primo Governo Berlusconi. Spesso è stata l'opposizione, politica e sociale, ad invocare tale ruolo da parte del Capo dello Stato; ma i diversi Capi dello Stato hanno sempre preferito evitare lo scontro con il Governo in carica e cercare una mediazione.

³⁰ L. CARLASSARE, *Strutture di governo e strutture di garanzia*, cit., in relazione al periodo di affermazione del confronto bipolare e maggioritario, osserva che «in quest'ultima fase, lo stabilizzarsi di una sorta di bipolarismo, per quanto anomalo e frammentato, ha modificato di nuovo profondamente il contenuto dei poteri presidenziali. Ridotti nella sostanza quelli più legati alla sfera politica – formazione del governo, scioglimento delle Camere – il Capo dello Stato si è sicuramente rafforzato come *istituzione di garanzia*». Si pensi alla vicenda di Eluana Englaro e al ruolo svolto dal Presidente Napolitano nel rifiutare l'emanazione del decreto-legge già deliberato dal Consiglio dei Ministri.

³¹ Vengono in mente la vicenda della guerra libica, nella quale il Presidente Napolitano esortò un governo Berlusconi riluttante a non tirarsi indietro rispetto agli impegni internazionali del nostro Paese; e la posizione dichiaratamente europeista e pro-euro espressa dal Presidente Mattarella nel corso della formazione del primo Governo Conte, "tentato" da posizioni di segno diverso.

³² Le fasi che hanno maggiormente evidenziato tale dimensione sono state sicuramente quella più acuta di Tangentopoli, coincisa anche con momenti drammatici del nostro debito pubblico, nella quale Scalfaro è stato protagonista di scelte molto delicate, a fronte di un ceto politico letteralmente allo sbando; e quella del massimo picco dello *spread* nel 2011, quando le istituzioni internazionali individuarono come unico interlocutore credibile per il nostro Paese il Presidente Napolitano.

³³ Compito, questo, curato con particolare attenzione dal Presidente Ciampi e dal suo impegno nella riscoperta di un vero e proprio "patriottismo costituzionale". Cfr. S. ROSSI, *Il Presidente Ciampi nel segno del patriottismo costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2006.

3. *La Presidenza della Repubblica nel contesto della democrazia maggioritaria e del confronto bipolare: l'esperienza di Scalfaro, Ciampi e Napolitano*

Pur riconoscendo che, già in precedenza, il dibattito sull'*enlargement* della funzione presidenziale aveva attraversato fasi particolarmente intense, specialmente durante le Presidenze Gronchi e Pertini, il cambio sostanziale di rilevanza politico-costituzionale della Presidenza della Repubblica è cominciato e coincide con il periodo che va dal 1992 ad oggi, a partire cioè dalla crisi politico-giudiziaria dei partiti tradizionali della nostra esperienza repubblicana (DC, PCI, PSI, ecc. ...) e dal mutamento di sistema elettorale: il periodo, cioè, in cui il Paese è (o, meglio, sarebbe) approdato ad una forma di "democrazia maggioritaria"³⁴.

Si tratta di un periodo – quanto meno nella sua prima fase, dal 1993 al 2011 – nel quale, per effetto di nuovi meccanismi elettorali, viene superata definitivamente la *conventio ad excludendum* nei confronti del principale partito di sinistra e il contesto di democrazia bloccata che aveva caratterizzato i primi cinquant'anni di storia repubblicana, e in cui vanno prendendo forma due coalizioni – centrosinistra e centrodestra – che competono in modo paritario per conquistare la maggioranza parlamentare e, conseguentemente, il diritto ad esprimere il governo.

Esse danno vita ad una competizione vera – tanto che, in cinque elezioni, continuano ad alternarsi come vincitrici delle elezioni³⁵ – ma anche ad uno scontro dai toni spesso eccessivi e delegittimanti nei confronti dell'avversario. L'esperienza del confronto bipolare, almeno nella sua fase iniziale, si rivela tutt'altro che semplice, e porta con sé una forte radicalizzazione e polarizzazione dello scontro politico.

Non solo: tale esperienza porta con sé, soprattutto da parte della coalizione di centro-destra, la messa in discussione di alcuni riferimenti unitari e sino a quel momento condivisi dalle forze politiche dell'arco costituzionale (la Costituzione *in primis*; l'integrazione europea; la Resistenza come base culturale e ideologica della storia repubblicana); e personalizza in modo marcato il confronto politico, tanto che nelle cinque elezioni ri-

³⁴ Sebbene, come osserva S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Agg. V, Milano, 2001, p. 351, «sembrerebbe che una conseguente attuazione della democrazia maggioritaria debba necessariamente portare ad una forma di governo monista, tale cioè da non implicare l'attribuzione al capo dello Stato di poteri capaci di influire in modo determinante sull'indirizzo politico posto in essere dal raccordo corpo elettorale-Parlamento-Governo».

³⁵ Come noto, nel 1994 vinse le elezioni il centro-destra, pur diviso in due diverse coalizioni tra nord e sud; nel 1996 toccò al centrosinistra; nel 2001 tornò alla vittoria il centrodestra; nel 2006 fu di nuovo la volta del centrosinistra; infine, nel 2008 si registra l'ultimo, trionfale anche se di breve durata, successo politico di Silvio Berlusconi e della sua coalizione.

cordate i leader dei due schieramenti sono sempre gli stessi (Berlusconi e Prodi³⁶) che si candidano, attraverso il voto per il Parlamento, ad assumere la carica di Presidente del Consiglio.

Tutto questo non è senza conseguenze rispetto alla Presidenza della Repubblica. Disattendendo le previsioni (e gli auspici) di un ruolo più marginale³⁷ e ancor più neutrale rispetto al passato³⁸, i tre capi dello Stato del periodo (Scalfaro, Ciampi, Napolitano) si sono trovati coinvolti appieno, a vario titolo, nelle tensioni politiche, e si sono visti costretti, al fine di conservare l'autorevolezza dell'istituzione e l'efficacia del loro ruolo nell'opera di mediazione e di ricostruzione degli equilibri politici, a ridefinire la propria dimensione costituzionale, il proprio profilo pubblico, il modo di esercizio delle proprie competenze costituzionali. Con l'ulteriore difficoltà di dover fronteggiare contesti politici continuamente mutevoli, tali da rendere difficoltoso il consolidarsi di nuove prassi uniformi.

Non sarebbe possibile né utile tentare un resoconto puntuale dei passaggi più significativi che hanno coinvolto le tre Presidenze; si può però – proprio partendo dai tratti più marcati che la competizione bipolare ha espresso e che sopra abbiamo tentato di tratteggiare – cogliere alcuni elementi di continuità diventati una chiave interpretativa privilegiata del ruolo del Capo dello Stato nel nuovo contesto maggioritario.

In primo luogo, si registra una crescente personalizzazione della competizione politica, anche in ragione dello sviluppo di nuove modalità di comunicazione di massa, sempre più dirette e diffuse, e soprattutto di internet; personalizzazione che coinvolge anche il Presidente della Repubblica, che si vede rappresentato, anche al di là delle sue effettive intenzioni, ora come l'avversario ora come l'alleato del Presidente del Consiglio e della maggioranza.

In secondo luogo, l'altissima tensione dello scontro politico finisce con

³⁶Nel 2001 e nel 2008 Berlusconi affrontò un diverso candidato del centro sinistra: Rutelli nel 2001, Veltroni nel 2008. Ma nelle due elezioni che videro la vittoria del centrosinistra il candidato presidente del consiglio della coalizione era Prodi, che poi divenne effettivamente capo del governo.

³⁷Cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto pubblico*, XVI ed., Torino, 2018, p. 228, secondo cui «la tendenza garantistica si rafforza notevolmente in caso di consolidamento del parlamentarismo maggioritario, che trasferisce sostanzialmente al corpo elettorale le scelte di fondo sulla formazione delle maggioranze e dei Governi ed esclude o rende eccezionali le crisi (Governi di legislatura), con conseguente drastica riduzione delle sfere di intervento presidenziale».

³⁸Lo fa, peraltro, con non poche difficoltà, dovute alla tensione alimentata tra l'investitura popolare sostanzialmente diretta rivendicata dal Presidente del Consiglio Berlusconi e il ruolo di moderatore rivendicato da Ciampi. Come scriveva il gruppo di lavoro di Astrid coordinato da F. BASSANINI, *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, in *Astrid-online.it*, 2002, «al netto delle caratteristiche personali del titolare e degli interventi operati in modo riservato, resta l'obiettivo riduzione dello spazio disponibile in fasi precedenti (v. anni '90) dovuta alla legittimazione politica diretta dell'attuale presidente del Consiglio (v. dichiarazioni al momento del conferimento dell'incarico), all'ampiezza e coesione della maggioranza parlamentare e all'evidente difficoltà di svolgere un ruolo di garanzia rispetto a regole incerte».

il rendere contestato o contestabile, agli occhi delle forze politiche e di un'opinione pubblica "arruolata" e perciò particolarmente incline alla faziosità, qualunque atto del Presidente della Repubblica, anche quelli all'apparenza più formali, come l'autorizzazione alla presentazione di un disegno di legge del governo³⁹. Non a caso l'esercizio dei poteri presidenziali, fino a quel momento al riparo da conflitti, diventa oggetto di giudizio innanzi alla Corte costituzionale in ben tre occasioni⁴⁰, a riprova che intorno alla figura presidenziale antiche convenzioni perdono efficacia, imponendo letteralmente una rivisitazione di punti di vista consolidati.

In terzo luogo, nella messa in discussione di valori unitari e del patrimonio costituzionale, il capo dello Stato è chiamato ad un ruolo di recupero e di difesa del "patriottismo costituzionale" e della pedagogia del confronto. La durezza dello scontro politico, l'attacco ad alcuni tabù sino a quel momento intoccabili – come il valore della Costituzione – gli chiedono uno sforzo particolare di memoria di valori unificanti e di superamento della logica dell'amico-nemico. Come è stato scritto, il Presidente della Repubblica si è trovato impegnato ad elaborare «con paziente acribia una pedagogia del confronto, tesa a sradicare la logica schmittiana amico-nemico da un sistema bipolare esasperatamente feroce e non ancora consolidato»⁴¹.

In quarto luogo, la competizione bipolare e la leaderizzazione e verticizzazione dei partiti non favorisce un recupero di rappresentatività e di legittimazione delle forze politiche. Si accentua il distacco del corpo elettorale e dell'opinione pubblica dalle dinamiche dei partiti, così che istanze e bisogni – che avevano sempre naturalmente trovato in essi la loro risposta o il canale per emergere – rimangono inascoltate e inesprese⁴². E ancora una volta spetta ai tre Presidenti farsene carico, dando voce e rappresentazione a domande politiche sempre meno "colte" dalle forze politiche

³⁹ Si richiama, a tale proposito, il comunicato del 2 luglio 2008, con cui il Presidente Napolitano avverte l'esigenza di motivare pubblicamente l'autorizzazione alla presentazione alle Camere del disegno di legge deliberato dal governo denominato "Lodo Alfano", facendo riferimento alla motivazione della sentenza n. 24/2004 della Corte costituzionale. Comunicato che suscitò varie critiche in settori dell'opposizione e nell'opinione pubblica.

⁴⁰ Si veda la sentenza n. 7/1996 (c.d. caso "Mancuso"); la sentenza n. 200/2006 (potere di grazia); la sentenza n. 1/2013 (intercettazioni).

⁴¹ Così G. SCACCIA, *Il "settennato" Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2013, p. 94.

⁴² Come sottolinea A. MANGIA, *La rappresentanza politica e la sua crisi. Un secolo dopo la prolusione pisana di Santi Romano*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2013, ciò dipende dal fatto che «la figura del partito – che era stata la vera invenzione con cui per una certa fase si è risolto il problema della rappresentanza politica – sembra giocare oggi, e non solo in Italia, un ruolo assai diverso rispetto al passato. Il che ha fra le molte sue cause, più che l'appannarsi delle ideologie politiche, il volontario arretramento della politica, classicamente intesa, rispetto al problema del controllo e della mediazione del conflitto sociale». Cfr. anche M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in F. BIONDI, N. ZANON (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p. 109 ss.

(e, non a caso, di lì a poco lo schema bipolare sarebbe naufragato e nuove forme di anti-politica si sarebbero prepotentemente affermate).

Quale conseguenza ed effetto dei fenomeni che abbiamo appena descritto, i tre Presidenti sono accomunati da un ricorso particolarmente intenso, a tratti finanche eccessivo, delle esternazioni. Esse diventano lo strumento che i Presidenti usano per chiarire le loro scelte, per appellarsi alla Costituzione, per stemperare le tensioni politiche (a volte provocando, involontariamente, l'effetto opposto). Conta molto, anche, la trasformazione della comunicazione pubblica, che rende ormai impraticabile la riservatezza dei poteri pubblici⁴³.

La sovraesposizione di ruolo che ne discende finisce con il suggerire ai Presidenti un certo *self-restraint* e il privilegiare forme di persuasione informale⁴⁴ rispetto a ruoli di garanzia attiva⁴⁵: che si tratti della partecipazione alla funzione legislativa, del potere di formazione del governo o dello scioglimento anticipato delle Camere.

Il ventennio tra il 1992 e il 2011 è un periodo di assestamento. Il capo dello Stato, proiettato in una situazione per molti versi inedita, va elaborando progressivamente prassi e orientamenti che gli servono per continuare ad assicurare, da una posizione ben più esposta di prima, quelle prestazioni di unità, moderazione, equilibrio, garanzia e impulso che la Costituzione gli chiede di esercitare, come elemento di raccordo e di chiusura del sistema istituzionale.

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*

Si tratta di orientamenti e prassi intorno al ruolo presidenziale che,

⁴³ Si vedano le considerazioni di C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2018.

⁴⁴ Come scrive la Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2013, «è indispensabile, in questo quadro, che il Presidente affianchi continuamente ai propri poteri formali, che si estrinsecano nell'emanazione di atti determinati e puntuali, espressamente previsti dalla Costituzione, un uso discreto di quello che è stato definito il "potere di persuasione", essenzialmente composto di attività informali, che possono precedere o seguire l'adozione, da parte propria o di altri organi costituzionali, di specifici provvedimenti, sia per valutare, in via preventiva, la loro opportunità istituzionale, sia per saggiarne, in via successiva, l'impatto sul sistema delle relazioni tra i poteri dello Stato. Le attività informali sono pertanto inestricabilmente connesse a quelle formali».

⁴⁵ A tale proposito A. D'ANDREA, *Attentato alla Costituzione? Quali garanzie per i cittadini? Quali i poteri del Presidente della Repubblica a garanzia delle istituzioni repubblicane?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2011, parla di "garanzia persuasiva" al posto dell'esercizio di funzioni di "garanzia attiva".

tuttavia, non riescono a consolidarsi, perché, a partire dalla crisi del quarto Governo Berlusconi e dalla nascita del Governo Monti, la Presidenza della Repubblica diventa sempre più elemento di supporto e di affiancamento dell'esecutivo e della maggioranza nelle fasi più delicate: nelle scelte inerenti alla guerra libica prima; nella gestione dell'emergenza dello *spread* poi⁴⁶. In particolare, il Governo Monti rappresenta una soluzione letteralmente "imposta" dal Quirinale alle forze politiche e un'opzione alternativa, fortemente voluta dal Capo dello Stato⁴⁷, al pure ipotizzato scioglimento anticipato delle Camere, e sancisce il definitivo tramonto dello schema bipolare⁴⁸. Le ragioni sono ben spiegate nelle dichiarazioni rese al termine delle consultazioni: la gravissima emergenza finanziaria, determinata dallo *spread* e dall'imminenza scadenza di 200 miliardi di euro di titoli del debito pubblico, richiedeva decisioni che potessero dare fiducia agli investitori internazionali⁴⁹. Per fare questo era necessario che le forze politiche superassero le divisioni e producessero – almeno temporaneamente, fino al termine della Legislatura – uno sforzo comune per affrontare la crisi. L'appello trova pronto e ampio riscontro, e Monti ottiene una larga fiducia in entrambi i rami del Parlamento. Tale esito mette in evi-

⁴⁶ Tanto da far dire a A. D'ANDREA, *Attentato alla Costituzione?*, cit., che «l'attuale Presidente della Repubblica abbia messo un piede (talvolta anche due) all'interno del circuito politico: e ciò è accaduto non solo nei rapporti con il Parlamento, ma soprattutto in quelli con il governo».

⁴⁷ I. NICOTRA, *Il Governo Monti (Napolitano): l'Unione Europea e i mercati finanziari spingono l'Italia verso un semipresidenzialismo mite*, in *Federalismi.it*, 14 dicembre 2011, pur evocando la prospettiva "semipresidenziale", condivide «la decisa assunzione di responsabilità da parte del Presidente di avviare un percorso istituzionale teso alla risoluzione dello stato di crisi, segnatamente orientato ad evitare lo scioglimento anticipato delle Camere e a "tentare" la formazione di un nuovo Esecutivo».

⁴⁸ Dalla dichiarazione di Napolitano al termine delle consultazioni datata 13 novembre 2011: «È perciò indispensabile recuperare la fiducia degli investitori e delle istituzioni europee, operando senza indugio nel senso richiesto ... è in nome di questa esigenza che ho deciso di affidare al sen. prof. Mario Monti l'incarico di formare un nuovo governo, aperto al sostegno e alla collaborazione da parte sia dello schieramento uscito vincente dalle elezioni del 2008 sia delle forze collocatesi all'opposizione ... Non si tratta ora di operare nessun ribaltamento del risultato delle elezioni del 2008 né di venir meno all'impegno di rinnovare la nostra democrazia dell'alternanza attraverso una libera competizione elettorale per la guida del governo. Si tratta soltanto – a tre anni e mezzo dall'inizio della legislatura – di dar vita a un governo che possa unire forze politiche diverse in uno sforzo straordinario che l'attuale emergenza finanziaria ed economica esige».

⁴⁹ Si veda la domanda (provocatoria) posta dal prof. Ruggeri nell'imminenza della nascita del Governo Monti: A. RUGGERI, *Art. 94 della Costituzione vivente: il governo deve avere la fiducia dei mercati? (note minime a margine della nascita del Governo Monti)*, in *Federalismi.it*, 23 novembre 2011, constata, richiamando la lezione di Schmitt e di Esposito, che «a fronte dell'acclarata inadeguatezza delle forze politiche a far fronte alla crisi (anche a motivo delle divisioni e vere e proprie contrapposizioni che ne caratterizzano i rapporti e però, proprio per ciò, a conti fatti indeboliscono il "sistema" dalle forze stesse composto), tocca specificamente al capo dello Stato portare sulle sue spalle la croce che conduce alla salvezza».

denza la crisi definitiva delle coalizioni che per vent'anni si erano combattute sull'arena politica, e apre una fase del tutto nuova, che inevitabilmente consegna al Presidente della Repubblica opzioni molto più articolate rispetto a quelle della stagione della cosiddetta "democrazia maggioritaria" e della (presunta) investitura elettorale diretta dell'esecutivo. Non solo: come avviene anche in occasione della nascita del Governo Draghi, il Presidente della Repubblica diviene, in nome dell'emergenza, vero e proprio propugnatore di una evoluzione del quadro politico all'insegna di un accordo ampio e trasversale a sostegno delle ragioni della governabilità.

Anche la XVII Legislatura prende avvio all'insegna della centralità della figura del Presidente della Repubblica: non solo perché, per la prima volta, se ne ha la rielezione, in un contesto politico-parlamentare paralizzato dall'esito delle elezioni del 27 marzo 2013⁵⁰; e non solo perché il Presidente Napolitano, a fronte delle novità del quadro politico, deve percorrere strade complesse e tortuose per l'insediamento del governo; ma soprattutto perché la disponibilità di Napolitano alla rielezione viene inscindibilmente (anche se ufficiosamente⁵¹) legata alla disponibilità delle forze politiche a votare la fiducia al Governo Letta, dando così vita, per la prima volta, ad una vera e propria saldatura "quasi ufficiale" tra unità presidenziale e unità governativa e facendo nuovamente discendere dal Quirinale anche gli equilibri politici che si andavano componendo.

Con l'insediamento del Governo Renzi la dimensione presidenziale torna in un ambito più defilato, tanto che Napolitano, in breve tempo, ritiene venute meno le ragioni della sua disponibilità ad un secondo mandato, dando così spazio all'elezione di Sergio Mattarella, avvenuta il 31 gennaio 2015 al quarto scrutinio con 665 voti⁵².

Il (primo) settennato di Mattarella può idealmente scomporsi in due periodi, che corrispondono alle due legislature in cui ha esercitato la sua carica ed esprimono due modalità assai diverse nell'interpretazione del ruolo.

Il primo periodo copre gli ultimi tre anni della XVII Legislatura, nel corso dei quali Renzi è a Palazzo Chigi (dal febbraio 2015 al dicembre 2016) e, successivamente, Gentiloni (dal dicembre 2016 sino al termine

⁵⁰ Cfr. F. GIUFFRÈ, I. NICOTRA (a cura di), *L'eccezionale bis del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014; M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano: vuoto politico e assolo presidenziale*, Brescia, 2013.

⁵¹ Lo rileva G. SCACCIA, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013: «è invece certo che egli ha accertato un incarico fino a pochi giorni espressamente e fermamente rifiutato solo a condizione che PD e PDL si impegnassero a convivere in un governo di grande coalizione».

⁵² Lo votano il Partito Democratico, Leu, ma anche una parte di Forza Italia e di NCD, con un sostegno comunque ben più ampio rispetto alle dichiarazioni ufficiali di voto dei gruppi parlamentari: cfr. M. BREDA, *Capi senza Stato. I presidenti della Grande Crisi Italiana*, Venezia, 2022, p. 194.

della Legislatura). Nonostante la precarietà dei numeri al Senato, il Governo Renzi esprime una leadership forte e guida una maggioranza sufficientemente coesa; questa prima fase, inoltre, è contrassegnata dal dibattito parlamentare e politico sulla revisione della Costituzione e sul successivo referendum del 4 dicembre 2016, il cui esito sfavorevole alla proposta determina le dimissioni di Renzi. In questo periodo, come emerge dalle ricostruzioni dei singoli aspetti contenute nei successivi capitoli del volume, il ruolo presidenziale tende a “ritirarsi”, mantenendo un profilo di influenza e di supporto discreto e poco percepibile al di fuori delle istituzioni e nell’opinione pubblica⁵³.

Il primo momento veramente critico del settennato di Mattarella – il primo, cioè, in cui è chiamato a scelte non scontate e, in qualche modo, divisive – coincide con le dimissioni del Governo Renzi. In questa fase, sono diverse le voci che invocano uno scioglimento anticipato della Legislatura, che ritengono abbia ormai esaurito la sua prospettiva e non offra più le condizioni politiche per il suo naturale completamento⁵⁴, e l’indizione immediata di nuove elezioni a febbraio 2017. A queste sollecitazioni Mattarella risponde nel discorso di fine anno 2016, nel quale ribadisce di fatto quella che da tempo rappresenta la teoria (e la prassi) presidenziale degli scioglimenti anticipati, anche se, nel caso specifico, il mancato scioglimento viene collegato essenzialmente alla necessità di varare una nuova legge elettorale, tenuto conto che, a seguito della dichiarazione di incostituzionalità della legge n. 270/2005 ad opera della sentenza della Corte cost. n. 1/2014, erano in vigore distinte leggi per le due Camere: l’*italicum* alla Camera (poi anch’esso dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 35/2017), il *consultellum* al Senato, con probabili esiti diversi a seguito di un voto politico. Si insedia così il Governo Gentiloni che, pur operando nella fase terminale della Legislatura, riesce a condurre una navigazione tutto sommato lineare, come se le forze politiche fossero già proiettate alle successive elezioni della primavera 2018 e lasciassero perciò al riparo il governo dalle fibrillazioni di fine Legislatura. Questo atteggiamento ha ripercussioni anche sulla Presidenza della Repubblica, che mantiene anche in questa fase – e salvo il momento dell’insediamento iniziale – una posizione sostanzialmente “neutra”, secondo l’accezione tradizionale.

Di tutt’altro tenore l’esperienza presidenziale nel corso della XVIII Legislatura. Il risultato elettorale vede il Movimento 5 Stelle primo partito con quasi il 33% dei voti. Come coalizioni, quella di centro-destra è prima con il 37% dei voti, suddivisi però al suo interno con il 17% circa della Le-

⁵³ Cfr. M. BREDI, *Capi senza Stato. I presidenti della Grande Crisi Italiana*, Venezia, 2022, p. 195, che sottolinea che «comincia con questa offerta di neutralità il suo settennato. In nome dell’equidistanza s’impone di non fare strappi e di non entrare mai “in partita”».

⁵⁴ Cfr. A. PERTICI, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 2022, p. 198.

ga Nord, il 14% circa di Forza Italia, il 4% circa di Fratelli d'Italia. Il Pd è il secondo partito, con il 19% circa dei voti che, anche sommati ad altre forze di centro-sinistra, non superano il 25% complessivo dei voti. Nessuna forza politica né coalizione ha quindi la maggioranza ed è in grado di dar vita, da sola, ad un governo; né, d'altra parte, paiono esserci in alcun modo, almeno inizialmente, le condizioni per una "grosse Koalition" che unisca forze politiche di schieramenti diversi in un impegno comune.

E tuttavia, dopo un lungo negoziato ed un percorso assai articolato e controverso, nasce il primo Governo Conte, sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega Nord. Si tratta di una operazione complicata, con una gestazione che dura ben 89 giorni, nel corso dei quali il Presidente della Repubblica ripete che, non avendo le elezioni del 4 marzo assegnato la maggioranza a nessuna forza politica, è indispensabile «che vi siano intese tra più parti politiche per formare una coalizione che possa avere la maggioranza in parlamento e quindi far nascere e sostenere un governo». Si rendono necessari tre giri di consultazioni e ben due incarichi esplorativi al Presidente del Senato e al Presidente della Camera, che si risolvono però entrambi in un fallimento⁵⁵. A quel punto, Mattarella mette i partiti di fronte ad una scelta molto netta, tra lo sforzo di dar vita ad un governo con una maggioranza quale che sia, o elezioni anticipate già nel luglio di quell'anno. Ferma restando l'intenzione di insediare comunque un governo "di servizio", affidandogli il compito di verificare se esistesse una maggioranza in Parlamento e, in caso, di condurre da dimissionario il tragitto fino alle nuove elezioni.

La soluzione del governo di servizio è oggettivamente nuova nella variegata esperienza della gestione delle crisi di governo, anche se poi l'ipotesi rientra grazie all'accordo politico che Lega Nord e Movimento 5 Stelle riescono a trovare e che consente di dar vita al primo Governo Conte. Tuttavia, anche la nascita di tale esecutivo è "rallentata" dall'episodio del rifiuto di Mattarella di nominare quale ministro dell'economia e delle fi-

⁵⁵ Come rileva C. PINELLI, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., la formazione del primo Governo Conte registra non poche novità nella prassi presidenziale, sia dal punto di vista della comunicazione, sia dal punto di vista della delimitazione della maggioranza da ricercare nei mandati esplorativi affidati prima al Presidente del Senato e poi a quello della Camera. Si veda anche la dichiarazione del Capo dello Stato resa al termine delle consultazioni del 12 e 13 aprile 2018: «Dall'andamento delle consultazioni di questi giorni emerge con evidenza che il confronto tra i partiti politici per dar vita in Parlamento a una maggioranza che sostenga un governo non ha fatto progressi. Ho fatto presente alle varie forze politiche la necessità per il nostro Paese di avere un governo nella pienezza delle sue funzioni. Le attese dei nostri concittadini, i contrasti nel commercio internazionale, le scadenze importanti e imminenti nell'Unione Europea, l'acuirsi delle tensioni internazionali in aree non lontano dall'Italia richiedono con urgenza che si sviluppino e si concluda positivamente un confronto tra i partiti, per raggiungere l'obiettivo di avere un governo nella pienezza delle sue funzioni. Attenderò alcuni giorni, trascorsi i quali valuterò in che modo procedere per uscire dallo stallo che si registra».