

Il ruolo di “attore-protagonista” del Presidente della Repubblica in tempi di crisi

di Luana Leo*

22 luglio 2022

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Evoluzione della figura presidenziale: da “notaio delle regole” a “reggitore dello Stato”. – 3. I momenti critici del primo settennato di Napolitano. – 3.1. La storica riconferma. 4. La Presidenza Mattarella alla prova delle mutazioni della classe politica. – 5. La centralità del Quirinale nell'emergenza sanitaria da Covid-19. – 6. Il difficile avvio del secondo mandato: timidi segnali di una profonda crisi sociale. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

A prescindere dalle varie e poliedriche tesi dottrinarie sulla posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, le figure succedutesi in tale elevata carica, pur palesando una personalità differente, hanno fortemente influenzato l'andamento della storia italiana, divenendo rilevanti punti di riferimento per il Paese. Come osservato in dottrina, la teoria del Presidente della Repubblica deve raffrontarsi non solo con il testo di una Costituzione a “maglie larghe”, in ordine ai poteri e alla posizione del Capo dello Stato nella forma di governo parlamentare, ma specialmente “*con la prassi degli inquilini del Colle più alto*”¹.

Ancora oggi, l'immagine di tale figura appare “sfocata”: è lo stesso diritto costituzionale ad accentuare la vaghezza dei poteri presidenziali², soprattutto se confrontati con quelli, forse meno complessi, ma politicamente più resistenti, delle sue istituzioni, Parlamento e Governo. Il tema presenta non solo riflessi di natura giuridica

* Dottoranda di ricerca in Diritto Costituzionale nell'Università LUM Giuseppe De Gennaro.

¹ Così, A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, 1.

² Tra i fautori, U. Allegretti, *Il Presidente della Repubblica tra diritto e storia*, in *Passato e presente*, n. 71, maggio 2007. In particolare, A. Spadaro, *I diversi tipi di responsabilità del Capo dello Stato nell'attuale forma di governo italiana*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzioni del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti del convegno di studi di Messina-Taormina del 19/20 novembre 2010, Torino, 2019, 219 ss., sostiene che sia proprio la deliberata vaghezza delle formali attribuzioni presidenziali di cui all'art. 87 Cost. a generare incertezze, favorendo così le plurime e multiformi letture della figura del Capo dello Stato.

e politico-istituzionale, ma rinvia ad una dimensione simbolico-rituale, poco conosciuta. Osservare i comportamenti dei Presidenti della Repubblica e decifrarne i codici di comunicazione nell'esercizio dei loro poteri permette di afferrare *“il grado diverso di sensibilità verso la promozione di una effettiva coesione nazionale se non di un vero e proprio patriottismo repubblicano a sostegno delle istituzioni”*³.

In tale sede, si intende marcare come le recenti crisi abbiano determinato la crescita esponenziale del ruolo del Capo dello Stato in Italia, lasciando spazio ad acuti interventi. È necessario marcare come le iniziative presidenziali non costituiscano episodi isolati e accidentali delle diverse prassi di ciascun Presidente; esse, invece, testimoniano come tale figura, in periodi di crisi, eserciti non solo la funzione di garante della Costituzione, ma anche quella di *“rappresentante di quei valori di democraticità e solidarismo sociale”*⁴. Si giunge così a riconoscere alla figura presidenziale il ruolo di *viva vox constitutionis*, avente il compito di uniformare gli ulteriori poteri al perseguimento dei fini fondamentali sanciti dalla Costituzione.

2. Evoluzione della figura presidenziale: da “notaio delle regole” a “reggitore dello Stato”

A partire dall'entrata in vigore della Costituzione, si è riscontrata una progressiva espansione del ruolo del Capo dello Stato in Italia. Per evidenziare tale evoluzione, appare indispensabile prendere le mosse dall'operato dell'Assemblea Costituente, nonché dalle parole pronunciate da Meuccio Ruini il 6 febbraio 1947 nella sua relazione all'Assemblea relativamente al progetto di Costituzione. Il Presidente della Repubblica *“rappresenta e impersona l'unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale della Repubblica”*. In aggiunta, egli *“non governa; la responsabilità dei suoi atti è assunta dal Primo ministro e dai Ministri che li controfirmano”*; al contempo, *“le attribuzioni che gli sono specificamente attribuite dalla costituzione, e tutte le altre che rientrano nei suoi compiti generali, gli danno infinite occasioni di esercitare la missione di equilibrio e di coordinamento che è propriamente sua”*⁵. Se da un lato si escludeva categoricamente una soluzione di tipo presidenziale, dall'altro si immaginava il sistema politico italiano come un sistema frammentato. I Costituenti,

³ Così, M. Ridolfi, *I Presidenti: l'immagine della Repubblica e l'unità della nazione*, in M. Ridolfi (a cura di), *Almanacco della Repubblica. Storia d'Italia attraverso le tradizioni, le istituzioni e le simbologie repubblicane*, Milano, 2003, 274.

⁴ Così, E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, Napoli, 2021, 13-14.

⁵ M. Ruini, *Relazione all'Assemblea Costituente sul progetto di Costituzione*, 6 febbraio 1947, in *Costituzione della Rep. nei lav. prep.*, IV, 32.

dunque, giunsero ad una forma di parlamentarismo “a tutela presidenziale”⁶, ammettendo un’ipotetica azione decisiva del Capo dello Stato. Si tratta di un’interpretazione ben diversa rispetto a quella sostenuta da una nobile parte della dottrina, la quale parla di “reggitore” nelle crisi del sistema, riferendosi a crisi che portano alla sospensione delle regole costituzionali⁷. Del resto, in Assemblea Costituente, Tosato identificava il Presidente della Repubblica come “*il grande regolatore del gioco costituzionale*”. Di recente, la suddetta versione è stata confermata dalla giurisprudenza costituzionale: con la dibattuta sentenza n. 1/2013⁸, il Giudice delle Leggi ha affermato che egli “*è stato collocato dalla Costituzione al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra di tutte le parti politiche. Egli dispone pertanto di competenze che incidono su ognuno dei citati poteri allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la loro separazione che il loro equilibrio*”. In sostanza, la Corte ha contrastato quella lettura volta a configurare il Presidente come organo “governante”. Tuttavia, le crisi susseguitesi nel corso degli ultimi anni non consentono di aderire alla versione tradizionale, passibile sino alla Presidenza Ciampi.

In via generale, l’inizio della storia della Presidenza della Repubblica coincide con il settennato di Luigi Einaudi, dal momento che la figura di Enrico De Nicola ancora oggi risulta poco nota per via della breve durata del mandato e della scarsità di fonti. Il mandato di Einaudi, infatti, è stato oggetto di attenzione da parte di storici e costituzionalisti, tanto da parlare di un “modello” e di una “prassi” einaudiana. È ormai consuetudine qualificare tale Presidenza come “notarile”, sebbene ciò non corrisponda alla realtà: al contrario del suo predecessore, Einaudi non esitò ad opporsi o ad esprimere le sue riserve, anche se in forma privata. Il suo settennato è ripartibile in due fasi: nella prima (1948-1953), egli non intervenne nella scelta dei ministri e nella definizione degli indirizzi politici, salvo che in ambito economico; nella seconda (1953-1954), Einaudi diede vita al primo “governo del Presidente”, con la scelta autonoma di Giuseppe Pella. A parte l’influenza sulle decisioni dell’Esecutivo, egli fu una delle

⁶ A. Baldassarre, *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, in A. Baldassarre, G. Scaccia (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell’evoluzione della forma di governo*, Roma, 2011, 28.

⁷ C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enc. dir.*, Milano, VI, 1960, 237 ss.

⁸ Corte cost., 15 gennaio 2013, n. 1. Per un commento alla sentenza, tra i tanti, si veda M.C. Grisolia, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 febbraio 2013; A. Sperti, *Alcune riflessioni sul ruolo del Presidente della Repubblica e sulla sua responsabilità dopo la sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, *ibidem*, 22 febbraio 2013; A. Morelli, *La riservatezza del Presidente. Idealità dei principi e realtà dei contesti nella sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale*, *ibidem*, 28 marzo 2013; S. Giannello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l’occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell’ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2013; F. Ferrari, *Ma non era una Repubblica? Sul ruolo costituzionale del Presidente della Repubblica dopo Corte cost. 1/2013*, in *Federalismi*, 19 giugno 2013.

personalità che contribuirono a convertire gli italiani dal nazionalismo all'europeismo e dal protezionismo al libero scambio; non deve trascurarsi, altresì, il ruolo determinante assunto ai fini dell'organizzazione dell'amministrazione del Quirinale⁹. In tale circostanza, Einaudi sembra aderire alla c.d. "concezione garantistica": in occasione di un dibattito scaturito da una proposta di articolo aggiuntivo al disegno di legge sulla Corte costituzionale che prevedeva per la nomina dei cinque membri spettante al Presidente della Repubblica la necessaria proposta del Ministro di Grazia e Giustizia e la controfirma del Presidente del Consiglio, Guarino traccia la cruciale distinzione tra gli atti presidenziali imputabili alla sua volontà prevalente e atti presidenziali propriamente governativi, avvalendosi della dottrina del "garante della Costituzione"¹⁰. Il Presidente della Repubblica "*si pone come un quarto potere soggettivamente autonomo*", estraneo alla funzione di governo, in quanto "*indipendente dalle parti e dagli altri poteri, è anche al di sopra delle parti e degli altri poteri. Egli è il capo dello Stato e a lui sono conferite le attribuzioni che richiedono la presenza dello Stato nella sua maestà ed unità. Ed ogni volta che l'ordinamento ha bisogno di una scelta o di un comportamento indipendente, si ricorre di nuovo al presidente, la cui intera figura è costruita per l'imparzialità*"¹¹. Da tale ricostruzione emerge chiaramente come il Presidente della Repubblica eserciti una funzione di garanzia non puramente passiva, ma attiva. È opportuno segnalare la specifica consistenza riservata alla volontà imparziale della figura in commento: a tale proposito, una corrente precisa che l'imparzialità dello stesso "*non deriva da una qualità dell'uomo, indifferente per il diritto costituzionale, ma dalle funzioni che è chiamato a svolgere che debbono necessariamente essere estranee alla funzione di governo*"¹².

In dottrina, si evidenzia come la verifica concernente la coincidenza tra Governo ed esigenze del Paese rappresenti il punto di connessione con le future Presidenze (Saragat, Pertini, Cossiga, Scalfaro, Ciampi, Napolitano e Mattarella): le diverse personalità salite al Quirinale "*rivedono l'indirizzo di maggioranza con interventi informali più incisivi*"¹³, in considerazione dell'eterogeneità delle forze politiche. Tale logica trova il suo culmine con il settennato di Pertini, uno dei più rinomati della storia costituzionale italiana¹⁴. A partire da tale Presidenza, si assiste ad un progressivo

⁹ A. Giacone, *Il Capo dello Stato nella "Repubblica dei partiti" (1946-1978)*, in M. Ridolfi, *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, 2014.

¹⁰ Tale concezione si è affermata nei primi anni di funzionamento della Repubblica parlamentare. In tale senso, si veda S. Galeotti, *La posizione costituzionale del Presidente della Repubblica*, Milano, 1949.

¹¹ Così, G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica (Note preliminari)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 963-964.

¹² Così, A. Mastropaolo, *Il dualismo rimosso. La funzione del Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare italiana*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, 16.

¹³ Così, E. Cuccodoro, *Figura*, in Id., *Il Presidente di tutti. Prestazioni di unità*, Roma, 2021, cit., 29.

¹⁴ Per un inquadramento generale della Presidenza Pertini, si veda P. Barile, *Il settennato di Pertini*, in *Nuova Antologia*, n. 3, 1985, 89 ss.; G D'Orazio, *Presidenza Pertini (1978-1985): neutralità o diarchia (contributo ad un'analisi giuridico-costituzionale)*, Rimini, 1985.

processo di mediatizzazione della politica, che coinvolge il Quirinale: si pensi, ad esempio, all'impiego sempre più costante del potere di esternazione, divenuto nel tempo il canale preferenziale di comunicazione tra la figura presidenziale e la Nazione¹⁵. In tale senso, si è parlato di una legittimazione "plebiscitario-carismatica"¹⁶ del Presidente della Repubblica, che accresce notevolmente la sua posizione verso gli ulteriori organi costituzionali, accordando al Capo dello Stato un ruolo di "contropotere di influenza": quest'ultimo, pur non sostanziandosi in decisioni o atti giuridicamente vincolanti in grado di imporre un proprio indirizzo politico, presenta un peso tale da condizionarlo¹⁷. È interessante constatare come in seguito alla Presidenza Pertini il numero delle esternazioni risulti raddoppiato nel settennato di Cossiga, triplicato in quello di Scalfaro e predestinato a mantenere il medesimo andamento anche durante il mandato calibrato di Ciampi¹⁸. In concreto, sembra affiorare "una tendenza ad esternare che, da Pertini in poi, contagia i Presidenti della Repubblica con un crescendo che non trova, apparentemente, limiti dal mutare delle condizioni politico-istituzionali in cui essi operano"¹⁹. Tuttavia, occorre specificare come il Capo dello Stato debba limitarsi a quelle "prestazioni d'unità" strettamente necessarie alla stabilizzazione e alla promozione della unità nazionale, in quanto le attività informali non possono sostituirsi alla maggioranza. La complessità dei compiti incombenti sul Presidente della Repubblica figura nei discorsi di insediamento di Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, i quali evocano e accentuano i valori costituzionali unitari ed indefettibili, che devono sempre guidare la loro azione²⁰. Nelle recenti Presidenze, si assiste ad una palese mutazione della figura istituzionale più importante: egli ha come interlocutore non solo le istituzioni politico-rappresentative, ma anche la società civile. Il Capo dello Stato deve porsi da "pilastro" del sistema "nel c.d. quadro del

¹⁵ S. Giannello, *Funzioni e responsabilità del Capo dello Stato nelle giurisprudenze costituzionali*, Torino, 2018, 53-54.

¹⁶ Tale espressione è coniata da G. Scaccia, *Il "settennato di Napolitano tra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2013, par. 10.

¹⁷ Sul punto, si veda C. Fusaro, *Un Presidente contropotere di influenza*, in G. Passarelli (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Torino, 2010, 204; V. Lippolis, G.M. Salerno, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, 178.

¹⁸ È opportuno ricordare come l'uso delle esternazioni non trovi alcun fondamento costituzionale, essendo la sua affermazione riconducibile alla sola prassi costituzionale. I primi commentatori della Costituzione si dividevano tra sostenitori dell'esistenza di tale potere non costituzionalizzato (T. Martines, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1985, 135) e coloro che denunciavano la pericolosità delle predette condotte in contrasto con la forma di governo parlamentare (G. Zagrebelsky, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Corr. Giur.*, 1991, 709).

¹⁹ Così, M. Tebaldi, *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 2005, cit., 276. In particolare, A. Ruggeri, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 21-22, riconduce l'incidenza delle esternazioni al fatto di essere soggette ad un circuito di responsabilità *sui generis*. In tale modo, esse costituiscono un "quid proprium", il "nucleo duro" dell'ufficio presidenziale lasciando un segno nel tessuto politico-costituzionale.

²⁰ E. Furno, *Il Presidente della Repubblica al tempo delle crisi*, cit., 222-223.

costituzionalismo delle crisi, nell'ordinaria attività istituzionale, nei rapporti con l'opinione pubblica e nella tutela dei legittimi valori e interessi nazionali ponendosi da garante nei confronti degli influssi delle governance economiche europee e globali, oltre che nei segnalati periodi di emergenza umanitaria"²¹.

La delicata scelta del Presidente Mattarella, compiuta in piena emergenza sanitaria, di affidare al Presidente della Camera dei Deputati un "mandato esplorativo", al fine di verificare la possibilità di dare vita ad un nuovo Governo, è espressione di equilibrio e di prudenza.

3. I momenti critici del primo settennato di Napolitano

Il primo mandato di Giorgio Napolitano è segnato dalla necessità di conseguire una più ampia base di consenso tra le forze politiche. Egli, eletto al quarto scrutinio con una maggioranza ristretta (54,8%) grazie ai voti della fazione politica vincitrice alle difficili elezioni del 2006, si pone come promotore della pacificazione nazionale. Come osservato in dottrina, egli sviluppa una "pedagogia del confronto", diretta a sopprimere *"la logica schmittiana amico-nemico da un sistema bipolare eccessivamente "feroce" e non ancora consolidato, poichè incapace di produrre convenzioni adeguate a bilanciare – nell'ottica di una democrazia decidente – l'effettiva centralità governativa con un rafforzamento del controllo parlamentare"*²². In tale scenario politico, il Presidente Napolitano interviene come garante tra maggioranza ed opposizione, mirando a collocare il sistema politico nel panorama delle grandi democrazie. Di fronte ad un apparato politico ormai frammentato, il Capo dello Stato, che inizialmente opera per il consolidamento dell'assetto bipolare, finisce per gestirne lo scioglimento, esercitando funzioni di supplenza sia dell'Esecutivo sia dell'opposizione parlamentare. Tuttavia, vi è chi²³ solleva talune perplessità di natura costituzionale in ordine alla conduzione delle crisi di Governo. Fatta eccezione per quella del Governo Prodi gestita dal Capo dello Stato in maniera ineccepibile, le successive crisi dei Governi Berlusconi e Monti suscitano forti criticità. Per quanto riguarda la prima, ciò che colpisce non è tanto la volontà del Presidente di condurre costantemente il Presidente del Consiglio in Parlamento per attestare l'esistenza della fiducia, quanto invece la scelta di nominare senatore a vita Mario Monti, in modo tale da instaurare un nuovo Governo, evitando così le elezioni²⁴. In relazione alla crisi del Governo Monti, è emblematico che

²¹ Così, E. Cuccodoro, *Figura*, cit., 38.

²² Così, G. Scaccia, *Il «settennato» Napolitano fra intermediazione e direzione politica attiva*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2013, 94.

²³ D. Galliani, *Problematiche costituzionali del primo settennato Napolitano*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2013.

²⁴ In particolare, R. Bin, *Il Presidente Napolitano e la topologia della forma di governo*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2013, 6, ritiene che non vi fosse nessuna necessità di nominare senatore a vita il futuro Presidente del Consiglio. In realtà, si fa notare che "non essere parlamentare – come non l'era stato Ciampi al

quest'ultimo, una volta presentate formalmente le dimissioni, sia rimasto in carica per gli affari correnti senza un previo passaggio in Parlamento, rinnovato a seguito delle elezioni legislative. L'annuncio delle dimissioni di Mario Monti nel 2012 avviene in forme simili a quelle con cui un identico comunicato del Quirinale aveva reso nota la scelta dell'allora Silvio Berlusconi di dimettersi: in ambedue le circostanze, il preavviso delle dimissioni è preceduto non da una riunione del Consiglio dei Ministri, ma soltanto da un colloquio del Presidente del Consiglio dei Ministri con il Presidente della Repubblica. A tale proposito, una parte della dottrina sostiene che il fenomeno del "preavviso delle dimissioni" (o delle "dimissioni condizionate"), giustificata dall'esigenza che l'improvvisa crisi di governo non bloccasse l'approvazione da parte del Parlamento della legge di stabilità e della legge di bilancio, possa essere visto come uno dei sintomi della "doppia presidenzializzazione", ossia un rafforzamento dei poteri di entrambe le parti in causa²⁵.

Appare indispensabile considerare come lo "stallo" della politica italiana avvenga in piena emergenza economica. In tale frangente, il Presidente presta notevole attenzione all'andamento dei mercati finanziari e ai cospicui effetti che essi avrebbero potuto avere sul Paese. A seguito della mancata approvazione da parte della Camera del Rendiconto generale dello Stato²⁶, egli interviene duramente con un comunicato nel quale sottolinea la necessità di assolvere "*adempimenti imprescindibili come l'insieme delle decisioni di bilancio e soluzione adeguate per i problemi più urgenti per il Paese, anche in rapporto agli impegni e obblighi europei*", auspicando una "risposta credibile" da parte dei soggetti costituzionalmente responsabili, ossia Presidente del Consiglio dei Ministri e Parlamento. Un aspetto peculiare – a giudizio di chi scrive – risiede nel "coraggio" di non nascondere le difficoltà economiche dell'Italia a livello europeo, offrendo persino rassicurazioni sulla sua capacità di ripresa. In occasione della cerimonia di conferimento della laurea *honoris causa* a Oxford, egli ammette che "*l'Italia... attraversa un periodo difficile, ha molti test da superare riguardo l'economia, la società e il consolidamento delle istituzioni. Non nascondiamo i problemi ma ce la faremo. L'Italia merita per la sua lunga storia la fiducia degli amici e degli alleati europei*". Il Presidente, dunque, tramite i propri interventi tenta di porre riparo alle incapacità palesate dall'Esecutivo nel risolvere efficacemente la crisi economico-finanziaria. Come evidenziato in dottrina, l'intreccio delle due crisi –

momento della sua nomina – avrebbe forse rafforzato ancora di più il carattere "tecnico" e emergenziale del Governo. Né certo questa manovra mirava a impedire a Monti di candidarsi alle successive elezioni politiche, come invece poi è avvenuto. Si tratta quindi soltanto di un atto retorico, un annuncio". In linea generale, si veda A. Morelli, *Il doppio mandato di Napolitano e la "fallacia ad verecundiam"*. *Qualche riflessione sulla nomina presidenziale dei senatori a vita*, in <http://www.confronticostituzionali.eu/>, 2013.

²⁵ Così, M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, Milano, 2015, 2227.

²⁶ Sul punto, si veda M. Frau, *Dalla mancata approvazione del rendiconto all'annuncio delle dimissioni del Presidente del Consiglio*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.

politica ed economico-finanziaria – si ripercuote sul ruolo del Capo dello Stato, moltiplicandone così “*la responsabilità nel rapporto con i Capi di Stato e di Governo degli altri Paesi e, soprattutto, con i vertici dell’Unione europea*”.²⁷

Un tratto caratteristico della Presidenza Napolitano è dato dal “particolare” rapporto instaurato con l’ordine giudiziario. In tale sede, si ritiene opportuno prestare attenzione ai seguenti profili: la natura “politica” di taluni provvedimenti di clemenza ed il conflitto di attribuzione con la Procura di Palermo. Prima di entrare nel merito dei discussi episodi di clemenza “politica”, è opportuno partire da quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 200/2006, la quale pone fine alle questioni cruciali relative alla natura e alla titolarità del potere di grazia. Nello specifico, la Consulta riconosce al Capo dello Stato in via esclusiva il potere di concedere la grazia quale misura essenzialmente a carattere “umanitario”, collocandola tra gli atti formalmente e sostanzialmente presidenziali. Senza soffermarsi sulle diverse valutazioni compiute dalla dottrina in ordine al contenuto della sentenza del 2006²⁸, occorre riflettere sul *dietrofront* attuato dal Presidente Napolitano nell’adozione dei provvedimenti di grazia. A pochi giorni dal suo insediamento presso il palazzo del Quirinale, il neo eletto Capo dello Stato manifesta il segnale di voler applicare i dettami della sentenza costituzionale concedendo la grazia a Ovidio Bompressi (dal cui caso era scaturito il conflitto di attribuzione risolto proprio con la sentenza sopraindicata). La concezione della grazia a Bompressi non presenta alcuna criticità: l’unica particolarità consiste nell’aver assunto la decisione sulla base di un’istruttoria già svolta in precedenza, quando al Quirinale vi era Carlo Azeglio Ciampi²⁹. Una corrente di pensiero osserva come l’onorabilità di tale manifestazione di volontà sembrava aver gettato le fondamenta per lo sviluppo di una prassi interpretativa orientata a radicarsi grazia all’avallo presidenziale³⁰. In realtà, verso la fine del mandato, egli ha sconfessato

²⁷ Così, N. Maccabiani, *Il Capo dello Stato di fronte alle difficoltà economico-finanziarie e politiche del Paese*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012, 18.

²⁸ Sulla sentenza del 2006, la dottrina è ricca. Tra i tanti, si veda A. Pugiotto, *Castelli di carte sul potere di grazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 giugno 2006; M. Siclari, *Alcuni interrogativi suscitati dalla sentenza n. 200 del 2006 della Corte costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, 24 maggio 2006; G. Gemma, *Grazia e rieducazione del condannato: una dissenting opinion*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 11 luglio 2006; T.F. Giupponi, *Potere di grazia e controfirma ministeriale: là dove (non) c’è la responsabilità, là c’è il potere...*, *ibidem*, 20 luglio 2006; G.U. Rescigno, *La Corte sul potere di grazia, ovvero come giuridificare rapporti politici e distruggere una componente essenziale del costituzionalismo nella forma di governo parlamentare*, in *Giur. cost.*, 2006, 2005-2017; M. Luciani, *Sulla titolarità del potere di grazia del Presidente della Repubblica*, in <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 21 marzo 2007; L. Elia, *La sentenza sul potere di grazia; dal contesto al testo*, *ibidem*, 28 novembre 2007. Sui “lasciti” della sentenza nel tempo, si veda L. Leo, *Note sul potere di grazia. L’incidenza della sentenza n. 200/2006 a distanza di anni*, in *AmbienteDiritto*, n. 2, 2022.

²⁹ Così, G. Majorana, *La prerogativa del potere di grazia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 28 ottobre 2012, cit., 20.

³⁰ A. Deffenu, *La grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la slogatura interpretativa dell’art. 87, c. 11, Cost., nella prassi dell’ultimo settennato*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015, 4.

la propria iniziale e piena adesione alla sentenza del 2006: si fa riferimento soprattutto al caso Sallusti. Tuttavia, quest'ultimo è preceduto dalla vicenda di cinque ex-terroristi di nazionalità austriaca, condannati per taluni attentati commessi in Alto Adige nel 1970. Sebbene la concessione della clemenza abbia determinato la sola cancellazione della residua pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici italiani, l'adozione risulta riconducibile alla necessità di ricucire i difficili rapporti tra Italia ed Austria³¹. Nell'ottica del Presidente Napolitano, invece, vi erano tutti i requisiti per adottare il provvedimento di clemenza: si parla di una misura "simbolica", che assume il significato di "sensibilità e buona volontà"³². In mancanza di un comunicato ufficiale volto a indicare le ragioni poste a fondamento della concessione della clemenza, è ragionevole parlare di una clemenza dal valore "latamente politico". Ben più spinoso è il noto caso Sallusti, accusato del reato di diffamazione a mezzo stampa per un articolo pubblicato il 18 febbraio 2007 sul quotidiano "Libero", di cui era direttore responsabile³³. Prima della nota pronuncia della Corte di Cassazione, il Quirinale annuncia la firma del decreto di commutazione della pena al soggetto coinvolto, adducendo chiare motivazioni di "politica legislativa". L'atto di grazia – secondo lo stesso Capo dello Stato – *"raccoglie orientamenti critici avanzati in sede europea, in particolare dal Consiglio d'Europa, rispetto al ricorso a pene detentive nei confronti di giornalisti"*, sollecitando così le forze politiche e sociali a porre all'ordine del giorno la modifica della legislazione penale della diffamazione a mezzo stampa.

La conclusione del primo mandato di Napolitano è stata caratterizzata dalla vicenda del conflitto di attribuzione sollevato dallo stesso Presidente contro la Procura di Palermo, basato sulla questione inerente ai profili ed ai limiti della riservatezza delle comunicazioni del Capo dello Stato³⁴. In presenza di intercettazioni che

³¹ Così, A. Mega, *Il potere di grazia, Storia e problemi di una questione giurisprudenziale*, Napoli, 2015.

³² Per un commento alla prima decisione della Corte di Cassazione, si veda F. Viganò, *Sulle motivazioni della Cassazione nel caso Sallusti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 24 ottobre 2012.

³³ A. Pugiotto, *Presidente della Repubblica e ordine giudiziario nell'era di Napolitano (maggio 2006-agosto 2013)*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 14.

³⁴ Per una ricostruzione di tale vicenda, si veda E. Tira, *Il conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica e la Procura di Palermo in materia di intercettazioni indirette o casuali*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2012. L'unico precedente in materia è rappresentato dall'intercettazione indiretta e occasionale dell'allora Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro (a tale proposito, si veda G. Roma, *Un altro passo verso l'inviolabilità del Presidente della Repubblica? (il caso della intercettazione telefonica indiretta del Presidente Scalfaro)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2883 ss.). Nella nota seduta del 7 marzo 1997, n.146, Leopoldo Elia auspica che "il Parlamento [...] possa rimediare a tale lacuna della materia processual-penalistica procedendo quindi a chiarire questa situazione a vantaggio di tutti i cittadini". Con riguardo alla figura presidenziale, egli sottolinea la necessità "di tenere conto, oltre che dei comuni valori tutelati dall'articolo 15 della Costituzione, anche del fatto che per tutelare il Presidente della Repubblica nei casi limite in cui sia messa in pericolo veramente la sua indipendenza il codice penale prevede l'articolo 277, modificato, volto a garantire il Presidente della Repubblica anche al di fuori dei casi previsti nell'articolo 276, che sanziona gli attentati alla persona fisica del Presidente; l'articolo 277 invece ne tutela la libertà psichica per evitare che un certo tipo di assedio, di accuse e di insinuazioni possano ledere la libertà e l'indipendenza di decisione del Presidente della Repubblica stesso".

incidentalmente avevano captato le conversazioni del Presidente Napolitano, la Procura dichiarava di non poter disporre l'immediata distruzione di esse se non previa valutazione in relazione all'irrelevanza dei contenuti per il procedimento in corso e con l'autorizzazione del G.I.P., sentite le parti. Al contrario, la Presidenza della Repubblica – invocando la prerogativa di cui all'art. 90 Cost. – riteneva che l'intercettazione andasse immediatamente distrutta, e ad ogni modo, non posta nella disponibilità delle parti, in attesa che il GIP ne dichiarasse la distruzione. Con la già citata sentenza n. 1/2013, la Consulta risolve a favore di Napolitano il conflitto sollevato avverso la Procura della Repubblica di Palermo, scorgendo l'inviolabilità della riservatezza delle comunicazioni presidenziali dalla posizione e dal ruolo rivestito dallo stesso nell'ordinamento. In tale sede, si ritiene ragionevole richiamare meramente i punti salienti di una decisione destinata a *"lasciare un segno profondo nel panorama giuridico italiano"*³⁵. Il Giudice delle Leggi statuisce che la discrezione, e dunque la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente *"sono coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale"* e *"non si pongono in contrasto con la generale eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma costituiscono modalità imprescindibili di esercizio della funzione di equilibrio costituzionale"*. In sostanza, la Corte costituzionale giunge alla conclusione che le intercettazioni di conversazioni presidenziali, sebbene essendo indirette, casuali ed imprevedibili, debbano ritenersi come *"eseguite fuori dei casi consentiti dalla legge"*, e di conseguenza, debbano essere immediatamente distrutte dall'autorità giudiziaria in virtù dell'art. 271, comma 3, c.p.p., e non in udienza camerale, sentite le parti, dal G.I.P., come affermato dalla Procura di Palermo. Tuttavia, quel che merita di essere realmente marcato consiste nella capacità della Consulta di cogliere il mutamento della figura presidenziale: i giudici costituzionali ne evidenziano la natura di *"quarto potere"*³⁶ distinto dall'ordinaria tripartizione di Montesquieu, collocato *"al di fuori dei tradizionali poteri dello Stato e, naturalmente, al di sopra delle parti"*, provvista di *"competenze che incidono su ognuno dei [...] poteri, allo scopo di salvaguardare, ad un tempo, sia la separazione che il loro equilibrio"*. In tale modo, si accoglie la concezione constantiana³⁷ del Capo

³⁵ Così, F. Paterniti, *Alle origini del conflitto di attribuzione tra il Presidente della Repubblica e la Procura di Palermo*, in F. Giuffrè, I. A. Nicotra (a cura di), *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica Napolitano*, Torino, 2014, 128.

³⁶ Nello scenario italiano, i costituzionalisti Guarino e Barile misero a punto un rilevante lavoro di revisione, che condusse all'elaborazione della teoria del c.d. "quarto potere" (si veda G. Guarino, *Il Presidente della Repubblica Italiana: note preliminari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, I, 4, 1951, 903-992; P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, *ibidem*, VIII, 2, 1958, 296).

³⁷ B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, 1918, trad. it., *Principi di politica*, a cura di U. Cerroni, Roma, 1970, parla di *"pouvoir neutre"*. In tale senso, V. Angiolini, *Presidente della Repubblica e stati di crisi*, in Aa. Vv., *Il Presidente della Repubblica*, (a cura di) Luciani M., Volpi M., Bologna, 1997, ammette che la dottrina *"ha parecchio stentato ad affrancarsi dal connubio, che è parte del costituzionalismo europeo, tra la politica stessa e la figura del "sovrano", originario ed intoccabile, qual era la "persona del re", "sacra" e "inviolabile", per l'art. 4 dello Statuto albertino. In specie, quello che preme di sottolineare è come, per la dottrina largamente prevalente ancor oggi nell'Italia repubblicana, il faro illuminante per l'analisi dei poteri del Presidente...rimanga, per i più in modo esplicito, proprio la*

dello Stato: ciò trova riscontro nel preciso punto in cui afferma che *“tutti i poteri del Presidente della Repubblica hanno 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”*. È interessante rilevare come in passato lo stesso Presidente avesse manifestato la volontà di aderire a tale visione, nel contesto di un ampio discorso fondato sulla ricognizione delle origini e delle fondamenta su cui poggiano i pilastri della democrazia italiana³⁸.

3.1. La storica riconferma

Il 20 aprile del 2013, alle ore 18.15, si concretizzava per la prima volta nella storia repubblicana l'ipotesi – mai considerata fino a tale momento, ma non esclusa dal dettato costituzionale – della rielezione del Presidente della Repubblica per un secondo mandato: l'allora Presidente della Camera dei Deputati, Laura Boldrini, leggeva per la 504^a volta il nome del Presidente in carica, il quale aveva ottenuto 738 voti. Sebbene avesse espresso a più riprese la sua indisponibilità a restare in carica per un altro settennato, il Presidente Napolitano si vide costretto ad accettare l'offerta dei partiti, non mancando però di dettare proprie condizioni politiche. In un comunicato apparso sul sito istituzionale del Quirinale lo stesso 20 aprile del 2013, Napolitano rendeva nota la propria disponibilità, precisando che la conversazione con le componenti politiche aveva avuto ad oggetto esclusivamente l'elezione presidenziale. In tale frangente, egli confida di accogliere la volontà dei *leaders* per non sottrarsi ad *“un'assunzione di responsabilità verso la Nazione”*, confidando però in *“un'analoga collettiva assunzione di responsabilità”*. Oltre ad uno scenario economico segnato da una profonda crisi ancora lontana dalla sua risoluzione, la situazione di paralisi scaturente dal deludente risultato delle elezioni politiche del marzo 2013 aveva generato l'esito fallimentare di taluni scrutini nel Parlamento in seduta comune, inducendo dunque i principali rappresentanti dei partiti ad appoggiare la rielezione del Presidente uscente³⁹. Occorre chiarire come i *leaders* non abbiano offerto a quest'ultimo la candidatura per un ulteriore settennato. Il limite oggettivo dell'età di Giorgio Napolitano (87 anni) escludeva di assolvere il mandato presidenziale fino al 2020: le forze politiche, consapevoli di ciò, avevano offerto allo stesso una Presidenza *“a tempo”*, ossia una

dottrina del potere neutro di B. Constant”. Un'eccezione è data da C. Rossano, *Il Presidente della Repubblica*, in *Enc. giur. agg.*, Torino, 2002, 2, che considera *“equivoca”* la formula del potere neutro.

³⁸ Si fa riferimento alla prima lezione tenuta dal Presidente Napolitano alla prima edizione della Biennale della Democrazia svoltasi a Torino presso il Teatro Regio il 22 aprile 2009.

³⁹ Le vicende che hanno portato alla riconferma del Presidente Napolitano sono descritte da I. A. Nicotra, *La rielezione del Presidente Napolitano nel turbolento avvio della XVIII Legislatura*, in F. Giuffrè, I. A. Nicotra (a cura di), *L'eccezionale 'bis' del Presidente della Repubblica*, cit., 23 ss.

reggenza provvisoria con l'obiettivo di concorrere alla formazione di un nuovo Governo per affrontare l'emergenza economico-sociale e rinnovare l'assetto costituzionale. Dai toni particolarmente accesi e dai contenuti di spessore del messaggio di insediamento del 2013 affiora chiaramente il ruolo di "traghettatore" assolto da Napolitano⁴⁰. Inizialmente, quest'ultimo ammonisce le forze politiche, denunciando severamente *"contrapposizioni, lentezze, esitazioni circa le scelte da compiere, calcoli di convenienza, tatticismi e strumentalismi"*. In seguito, egli indica al Parlamento e al Governo specifici obiettivi programmatici: la riforma della legge elettorale, al fine di renderla conforme ai rilievi sviluppati dalla Consulta⁴¹; la modifica della seconda parte della Costituzione, e infine l'attuazione delle proposte racchiuse nei Documenti dei due gruppi di lavoro dallo stesso costituiti. In tale occasione, il Presidente Napolitano tiene a precisare le modalità con le quali avrebbe inteso esercitare le proprie funzioni, ossia *"con accresciuto senso del limite, oltre che con immutata imparzialità"*. Egli, altresì, non risparmia di soffermarsi sulla durata del suo mandato, in modo tale da smentire le voci circolate in ordine ad un "abuso" di potere dello stesso, precisando che avrebbe esercitato i propri poteri *"fino a quando la situazione del paese e delle istituzioni lo avrebbe richiesto"*; al contempo, il Capo dello Stato reputa doveroso avvertire le forze politiche ove si sarebbe trovato nuovamente dinanzi a "sordità" come quelle incontrate in passato, non avrebbe esitato *"a trarne le conseguenze dinanzi al paese"*. Con tale monito, egli lascia intendere – a giudizio di chi scrive – non tanto alla possibilità di esercitare il potere di scioglimento, quanto invece alle sue dimissioni.

Uno dei connotati peculiari della rielezione del 2013⁴² è rappresentato dal problema – mai sollevato prima di allora – inerente la procedura da seguire per la successione di un Presidente a sé stesso. Il 22 aprile 2013, egli dichiara di sottoscrivere

⁴⁰ Al contrario, G. Scaccia, *La storica rielezione di Napolitano e gli equilibri della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2012, 3, parla di "Lord Protettore del Governo".

⁴¹ Corte cost., 30 gennaio 2008, nn. 15 e 16 (in tale senso, si veda M. Croce, *Incostituzionalità ipotetiche, "probabilità concrete" e "aspetti problematici": quando la Corte vede ma non provvede*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 6 marzo 2008). Corte cost., 24 gennaio 2012, n. 13 (per un commento, si veda A. Pertici, *La Corte costituzionale conferma la propria giurisprudenza: quesiti referendari inammissibili se la normativa elettorale "di risulta" non è direttamente applicabile*, in *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2012; A. Ruggeri, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (A prima lettura di corte cost. n. 13 del 2012)*, in *Consulta Online*, 2012; L. Trucco, *Note minime sul "prima e il "dopo" la sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità dei referendum in materia elettorale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2 aprile 2012; E.C. Raffiotta, *Quale spazio per la reviviscenza di norma abrogata dopo la sent. 13 del 2012?*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Nel "limbo" delle leggi. Abrogazione referendaria della legge Calderoli e reviviscenza delle leggi Mattarella?*, Torino, 2012, 303-308; G. Serges, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in *Federalismi*, n. 2, 2015.

⁴² Sul procedimento elettorale, si veda A. Reposo, *Alcuni rilievi sul procedimento elettorale per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2013. In via generale, si veda G. Azzariti, *Appunti per le lezioni. Parlamento - Presidente della Repubblica - Corte costituzionale*, Torino, 4° ediz., 2021, 102 ss.

il proprio atto di dimissioni dalla carica assunta il 15 maggio 2006, poco prima di prestare giuramento per il nuovo settennato, nel pomeriggio del medesimo giorno. A primo impatto, la soluzione più opportuna sarebbe stata quella di rassegnare le dimissioni dalla carica, facendo luogo alla supplenza da parte del Presidente del Senato ai sensi dell'art. 86 Cost., e reinsediarsi subito come undicesimo Presidente della Repubblica. In realtà, la predetta disposizione, nello stabilire che dalle dimissioni scaturisce l'obbligo di convocazione del Parlamento in seduta comune ad opera del Presidente della Camera, sembra riferirsi solo alle dimissioni anteriori all'elezione del successore e non a quelle date dopo che quest'ultimo sia stato già eletto⁴³. In considerazione di ciò, a differenza di quello firmato dal suo predecessore il 15 maggio 2006, l'atto di dimissioni di Napolitano non racchiudeva alcuna indicazione circa gli effetti di esse relativamente alla cessazione o meno dell'esercizio delle funzioni di Presidente della Repubblica. È ragionevole segnalare l'impraticabilità giuridica dello scenario volto ad aggirare le dimissioni, alla luce della durata predeterminata del mandato presidenziale⁴⁴.

Quel che merita di essere marcato – ad avviso di chi scrive – è soprattutto la grande stima conquistata da Napolitano sul piano sovranazionale. In un comunicato del 23 aprile 2012 sono riportati i messaggi augurali per la rielezione: tra i plurimi, l'ex Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy esaltava il suo *“senso del dovere e dell'interesse generale... i suoi instancabili sforzi per assicurare la stabilità politica in Italia e la sua visione politica nel promuovere la causa europea”*; Martin Schulz, l'allora Presidente del Parlamento europeo, ringraziava Napolitano per il *“senso di responsabilità e generosità nell'accettare l'incarico in un momento così difficile”*.

4. La Presidenza Mattarella alla prova delle mutazioni della classe politica

L'elezione del dodicesimo Presidente della Repubblica restituisce “credibilità” alle forze politiche: al quarto scrutinio, con 665 voti su 995 presenti e votanti, viene eletta una personalità ormai ben lontana dalla sfera politica, chiamata ad assolvere egregiamente le funzioni di arbitro come giudice costituzionale, Sergio Mattarella. Nella classifica delle figure presidenziali conseguenti la più alta percentuale di voti (guidata da Sandro Pertini), egli si colloca al nono posto, sfiorando la maggioranza assoluta. A prescindere dal profilo statistico⁴⁵, ciò che deve essere evidenziato è la

⁴³ Come osservato da M. Olivetti, *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, op. cit., 2304.

⁴⁴ Sul punto, si veda G.U. Rescigno, Art. 85, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione — Art. 83-87 — Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, 69.

⁴⁵ In particolare, M. D'Amico, *L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, 3, evidenzia come la più incisiva differenza tra la seconda elezione del Presidente Napolitano e quella del Presidente Mattarella risieda “nel ruolo giocato, pur in presenza di alcuni “franchi

profonda stima manifestata nei riguardi del nuovo Capo dello Stato non solo da parte della compagine politica, ma anche dal suo predecessore. Il 31 gennaio 2015, giorno dell'elezione di Mattarella alla Presidenza della Repubblica, Giorgio Napolitano sottolinea come la scelta del suo successore costituisca *“un risultato superiore alle attese”*, tale da consentire alla politica di compiere *“un salto di qualità”*.

L'avvio del settennato presidenziale di Sergio Mattarella è peculiare. In particolare, colpisce la volontà del Presidente di ricercare un ampio dialogo tra tutte le parti politiche, coinvolgendo anche i partiti avversi alla sua elezione. Il discorso di investitura, scandito da quaranta applausi (l'ultimo dei quali durato tre minuti), colpisce le stesse opposizioni: i rappresentanti del Movimento 5 Stelle si alzano in piedi in segno di rispetto al momento dell'elezione. È certamente un elemento di rafforzamento per l'istituzione parlamentare. A tale proposito, una corrente di pensiero sostiene che tale scenario si sia concretizzato grazie alla capacità del Presidente di *“praticare il silenzio come stile di comunicazione”*: egli, non concedendo interviste, evita non solo di incorrere in affermazioni imprudenti, ma anche di consentire agli addetti ai lavori della politica e a quelli della comunicazione di *“farsi cucire addosso un'immagine che non fosse la sua”*⁴⁶. Il modello della Presidenza Mattarella, umile e riservato, sembra ricordare quello di Luigi Einaudi, ponendosi peraltro in linea con i tempi della *spending review*⁴⁷.

Dal discorso di insediamento affiora l'intenzione di muoversi nel solco tracciato dal suo predecessore. Per quanto concerne la funzione di garanzia politica della Costituzione, il neo eletto Capo dello Stato dichiara, per due volte, che *“il Presidente della Repubblica è garante della Costituzione”*, nonché *“un arbitro cui compete la puntuale applicazione delle regole”*, che *“deve essere – e sarà – imparziale”*⁴⁸. Nel 2006, Napolitano parlava di *“un ruolo di garanzia dei valori e degli equilibri costituzionali, un ruolo di moderazione e persuasione morale”*. Nell'ottica del giurista siciliano, dunque, la Costituzione diviene il punto di riferimento dell'azione presidenziale nei confronti degli altri poteri dello Stato. Relativamente alla funzione di rappresentanza dell'unità nazionale, è interessante rilevare come il Presidente

tiratori”, discostatisi dalla linea ufficiale del partito, da Forza Italia e dalla Lega Nord, che avevano votato a favore del Presidente Napolitano e non hanno votato invece per il Presidente Mattarella”.

⁴⁶ Così, M. Morcellini, *Sergio Mattarella. Che Presidente sarà? Intanto, è la prima sconfitta della politica-spettacolo*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, 4.

⁴⁷ Così, I.A. Nicotra, *La Presidenza di Sergio Mattarella nel segno della ricostruzione dell'unità nazionale. Ma sono davvero finiti i tempi eccezionali per la democrazia italiana?*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, 3.

⁴⁸ In particolare, S. Staiano, *Nessuna “normalizzazione” Annibale non era alle porte*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, 3-4, ritiene doveroso far notare che “imparzialità” non è “neutralità”, e che “qui essa si sovrappone alla “garanzia” della Costituzione, la quale, a sua volta, è garanzia dei diritti fatti oggetto di tutela”. Si tratta – nell'ottica del costituzionalista – di una sorta di “neutralità militante” per i diritti: “un ossimoro, che, nei modi del “linguaggio corrente”, risolve discorsivamente il rapporto tra i due assi lungo i quali si muovono le funzioni presidenziali, da una parte verso la “società civile”, dall'altra verso la “società politica”.

Mattarella abbia inteso trattare il tema dell'unità nazionale non sulla base di una specie di "melting pot" dei valori costituzionali⁴⁹, ma invocando i vari aspetti costituzionalmente rilevanti combinanti il vincolo unitario che unisce l'intera collettività. In tale ottica, si spiegano i costanti richiami all'unità nazionale, intesi in un triplice senso: come indissolubile "unità" che "lega i territori"; come indispensabile coesione richiesta dal patto sociale; come inviolabile "patto costituzionale". Partendo da ciò, egli si sofferma sulla necessità di perseguire le diverse finalità indicate proprio da tale patto, provvedendo anche ad un aggiornamento della Costituzione "per rafforzare il processo democratico". Il tragitto verso la normalità costituzionale, però, non è esente da pericoli: "la democrazia non è una conquista definitiva, ma va inverteva continuamente, individuando le formule più adeguate al mutamento dei tempi".

A parte la delicata riforma costituzionale, i toni sicuri e scrupolosi del messaggio dinanzi al Parlamento lasciano trasparire la consapevolezza di dover affrontare altre sfide, altrettanto cruciali: una riforma in materia elettorale che punta a consolidare la coalizione vincitrice; un processo di revisione dell'apparato amministrativo e del welfare dello Stato; i gravi problemi economici sorti a livello europeo⁵⁰. Al contrario, egli non avrebbe mai potuto immaginare – ed è questo il profilo che merita di essere analizzato in tale sede – di trovarsi a gestire crisi di governo consecutive, la prima delle quali verificatasi nel 2016. Il risultato deludente del referendum del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale⁵¹ provoca le dimissioni dell'allora Presidente del Consiglio

⁴⁹ Così, G.M. Salerno, *Verso una diversa repubblica sotto tutela presidenziale*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, 3.

⁵⁰ I predetti temi sono accuratamente affrontati da A. Pisaneschi, *Il Presidente Mattarella garante del nuovo assetto costituzionale e la "funzione di indirizzo politico europeo"*, in *Federalismi*, n. 3, 2015; A. Vuolo, *Il Presidente della Repubblica e le riforme istituzionali*, *ibidem*, n. 3, 2015; A. Morrone, *Il "presidente costituzionalista" e le riforme*, *ibidem*, n. 3, 2015.

⁵¹ Sulla riforma costituzionale in oggetto, la dottrina è ricca. Tra i molteplici, si veda A. Anzon, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Osservatorio AIC*, aprile 2014; R. Bin, *Il problema non sono le regioni (e il titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Nota alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014; B. Caravita, *Glosse, scorrendo il testo della proposta Renzi*, in *Federalismi*, n. 8, 2014; E. Catelani, *Stato federale o Stato regionale nel Senato delle autonomie? Note sul progetto di riforma costituzionale del Governo*, *ibidem*, n. 8, 2014; E. Catelani, *Riforme costituzionali: un compromesso in una logica unitaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2014; M. Carli, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale n. 1429*, *ibidem*, n. 2, 2014; E. Cheli, *Ma questo è vero bicameralismo? (dubbi e suggerimenti in ordine la progetto di riforma costituzionale presentato dal Governo)*, *ibidem*, n. 2, 2014; P. Ciarlo, *Osservazioni a prima lettura sul disegno Renzi-Boschi di revisione costituzionale*, in *Federalismi*, n. 9, 2014; F. Clementi, *Non un Senato "federale", ma un Senato "federatore". Prime note sul disegno di legge di riforma costituzionale del Governo Renzi*, *ibidem*, n. 8, 2014; M. D'Amico, *Una riforma irragionevole?*, *ibidem*, n. 8, 2014; A. D'Atena, *Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2015; A. Ferrara, *Osservazioni a prima lettura sul DDL costituzionale Renzi-Boschi*, *ibidem*, n. 8, 2014; M.C. Grisolia, *A proposito della composizione del Senato delle autonomie*, in *Rivista AIC*, n. 2/2014; G. Luchena, *Il nuovo Senato: quale rappresentanza?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; I. Nicotra, *Nota a margine del DDL costituzionale deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 31 marzo 2014*, in *Federalismi*, n. 8, 2014; F. Paterniti, *Riflessioni a prima lettura su alcuni elementi critici della nuova composizione del Senato delle autonomie nel progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi*, *ibidem*, n. 9, 2014; A. Pertici, *La riforma del Senato*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2014; B. Pezzini,

Matteo Renzi, vero promotore della salita di Sergio Mattarella al Colle⁵². A pochi giorni dall'apertura della crisi, il Capo dello Stato conferisce l'incarico di formare un nuovo Esecutivo al ministro degli Affari Esteri Paolo Gentiloni, che presta giuramento il giorno successivo. Tuttavia, quest'ultima Presidenza del Consiglio non sembra discostarsi dalla precedente: non solo il programma di governo presentato alle Camere da Gentiloni ricalca nel complesso quello elaborato in quasi tre anni dal Governo Renzi, ma anche le strategie di azione si incentrano sulle stesse linee di azione, con una spiccata separazione tra un Parlamento che approva scarse leggi ordinarie e che delega al Governo l'attuazione del diritto europeo e la gestione delle altre politiche attraverso decreti-legge⁵³.

A ridosso della scadenza naturale della XVII Legislatura, il Presidente Mattarella sottoscrive e promulga la nuova legge elettorale (n. 165/2017, nota come *Rosatellum*)⁵⁴, incentrata su un sistema misto con un terzo dei seggi attribuiti in collegi uninominali e i due restanti in collegi plurinominali con soglia di sbarramento. Le elezioni del 4 marzo

La riforma del bicameralismo, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; A. Ruggeri, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi*, n. 8, 2014; F. Sgrò, *Riforma del Senato e contrappesi democratici*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; G. Tarli Barbieri, *Alcune osservazioni sulla proposte di legge costituzionale Renzi-Boschi*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2014; R. Tarchi, *Il disegno di legge di riforma costituzionale n. 1429 del 2014. Osservazioni sparse di carattere procedurale e sostanziale*, *ibidem*, n. 2, 2014; R. Zaccaria, *Un "Senato delle autonomie" richiede autonomie forti*, *ibidem*, n. 2, 2014.

⁵² Nel contesto dell'elezione presidenziale del 2015, il Presidente del Consiglio si rivolge al suo partito per trovare una personalità gradita a tutti o, quanto meno, alla maggioranza. Sul punto, A. Piraiano, *Il ritorno della politica "complessa"*, in *Federalismi*, n. 3, 2015, 3, intravede in tale atto "un cambio del modo di rapportarsi tra le organizzazioni politiche che così non vengono più affidate alla esclusiva performance dei leader che le guidano ma all'insieme della loro complessità che non potrà che produrre, nel merito, un risultato diverso da quello ipotizzato e ricercato con le vecchie ritualità quasi carbonare e comunque poco trasparenti che, ormai, l'impasse causata dal populismo dell'anti politica non consentivano più".

⁵³ E. Longo, *La legge precaria. Le trasformazioni della funzione legislativa nell'età dell'accelerazione*, Torino, 2017, 171.

⁵⁴ Il progetto di legge n. A.C 2352 e abb. A/R – n. A.S. 2941 dal titolo "Modifiche del sistema di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Delega al Governo per la determinazione dei collegi elettorali uninominali e plurinominali", riassunto in un unico testo oltre 30 progetti di legge di iniziativa parlamentare, è stato approvato in via definitiva dal Senato il 26 ottobre 2017. Per un'analisi della legge elettorale, tra i tanti, si veda M.C. Grisolia, *La legge elettorale tra la discrezionalità del Parlamento e i nuovi vincoli imposti dal sistema*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2017; A. Apostoli, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2017; F. Sgrò, *Prime considerazioni sulla legge n. 165 del 2017: questioni nodali e specificità del nuovo sistema elettorale italiano*, *ibidem*, n. 3, 2017; M. Luciani, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; E. Rossi, *Il sistema misto "capolista bloccato – preferenze" nell'Italicum, dopo l'eliminazione del ballottaggio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2017; C. Martinelli, *Il mito dell'omogeneità tra le leggi elettorali*, in *Rassegna Astrid*, n. 5, 2017; S. Ceccanti, *Legislazione elettorale. Italia. Una nuova legge-ponte nella transizione che prosegue*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 26 ottobre 2017; G. Ferri, *I sistemi elettorali delle Camere dopo le sentenze della Corte costituzionale (n. 1/2014 e n. 35/2017) e la legge n. 165/2017*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017; G. Tarli Barbieri, *L'infinito riformismo elettorale tra aporie giuridiche e dilemmi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 1, 2018; S. Scagliarini, L. Trucco, *La nuova legge elettorale alla prova dei fatti*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2018, 291-317; C. Fusaro, *La nuova legge elettorale: senza rete, alla ricerca della riduzione del danno*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 175-177.

2018 conducono al superamento della logica bipolare: nella c.d. Seconda Repubblica, per la prima volta, la formazione del Governo si è slegata dalle coalizioni preelettorali, vista l'incapacità delle forze politiche maggiori di esprimere, singolarmente, una maggioranza. A distanza di ben due mesi dalle elezioni, si è assistiti allo sfaldamento di tali coalizioni, riconsegnando così ad ogni partito la propria autonomia in ordine alla capacità di liberarsi dalle alleanze precedentemente stipulate con il fine di esprimere un Governo⁵⁵. Al termine di un secondo giro di consultazioni, il Capo dello Stato, accertato lo "stallo" tra i partiti, decide di conferire un mandato esplorativo dapprima alla Presidente del Senato Elisabetta Casellati e poi al Presidente della Camera Roberto Fico⁵⁶. In assenza di un esito concreto, la figura presidenziale – all'esito di un terzo giro di consultazioni – rilascia una lunga e articolata dichiarazione dalla quale traspare la possibilità di dare luogo ad un "Governo neutrale", che sarebbe durato il tempo necessario per approvare la manovra finanziaria. Nello stesso tempo, le trattative tra i due partiti sfociano nella stesura del noto "Contratto per il governo del cambiamento"⁵⁷, reso pubblico il 17 maggio 2018. Nei giorni successivi alla diffusione del contratto si verificarono una catena di eventi: l'individuazione da parte dei leaders del Presidente del Consiglio nella persona del prof. Giuseppe Conte, non eletto in Parlamento; il conferimento dell'incarico di formare il nuovo Esecutivo a quest'ultimo e la relativa convocazione al Quirinale in vista della nomina dello stesso e dei ministri; il secco rifiuto del Presidente della Repubblica di firmare il decreto di nomina del ministro per Economia⁵⁸, essendo l'unico nome proposto quello del prof. Paolo Savona, da diverso

⁵⁵ R. Manfellotti, *Diritto pubblico*, Torino, 2018, 63.

⁵⁶ Il doppio mandato esplorativo conferito dal Presidente Mattarella obbedisce ad una funzione ulteriore: "quella di scandire con la massima cura possibile le fasi della ricerca della maggioranza coinvolgendo i Presidenti delle Camere, in un momento nel quale, per via del constatato "stallo", la scelta del Presidente di partire da una certa combinazione politico-parlamentare nella ricerca della possibile maggioranza poteva ingenerare sospetti di parzialità" (così, C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 2).

⁵⁷ Nel primo paragrafo del predetto contratto – intitolato "Cooperazione tra le due forze politiche – si legge: "I contraenti si impegnano a tradurre questo contratto in una pratica di governo e sono insieme responsabili di tutta la politica dell'Esecutivo. I contraenti stabiliranno insieme il lavoro in ambito parlamentare e governativo e si adopereranno per ottenere il consenso rispetto a questioni relative a procedure, temi e persone". Nell'ipotesi di divergenza – si aggiunge – verrà convocato un "Comitato di conciliazione", la cui composizione e funzionamento "sono demandate ad un accordo tra le parti". Sul punto, si veda T. Guarnier, *Contratto di governo, azione governativa e rapporto fiduciario*. Relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Partiti politici e dinamiche nella forma di governo, Napoli, 14-15 giugno 2019; L. Marantoni, *Contratto di governo e accordo di coalizione. Natura giuridica e vincolatività*, in *Osservatorio AIC*, n. 3, 2018; V. Baldini, *Il contratto di governo: più che una figura nuova della giuspubblicistica italiana un (semplice) accordo di coalizione*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2018; M.C. Grisolia, *Alcune riflessioni sugli attuali assetti della forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019; P. Pisicchio, *La breve vita del contratto di governo italiano, tra koalitionvertrag tedesco e coalition agreement inglese*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1, 2020.

⁵⁸ Il Presidente Mattarella decide di rendere pubbliche le ragioni del dissenso alla proposta, avanzata dal Presidente incaricato Conte, di collocare il prof. Savona al Ministero dell'Economia ("L'incertezza sulla nostra posizione nell'euro ha posto in allarme gli investitori e i risparmiatori, italiani e stranieri, che hanno investito nei nostri titoli di Stato e nelle nostre aziende. L'impennata dello spread, giorno dopo giorno, aumenta il nostro debito pubblico e riduce le possibilità di spesa dello Stato per nuovi interventi

tempo critico verso le decisioni adottate dalle istituzioni dell'Eurozona e verso le risposte ad esse fornite agli Stati; la comunicazione del Segretario Generale della Presidenza della Repubblica che il prof. Conte aveva rimesso l'incarico conferitogli.

È imprescindibile soffermarsi sul tema maggiormente dibattuto in dottrina, ovvero se possa rientrare nella sfera del potere presidenziale di nomina dei Ministri (su proposta del Presidente del Consiglio), la possibilità, da parte del Capo dello Stato, di mantenere, fino al limite del dissenso, una posizione di disappunto sulla scelta di un Ministro, in tale situazione non collegata a ragioni personali, quanto al connubio tra motivi soggettivi e particolarità dell'incarico istituzionale⁵⁹. Come ben segnalato da una corrente di pensiero, oggi il dicastero dell'Economia rappresenta *“la casella più delicata nella formazione del Governo”*, in quanto coinvolge *“tutta una serie di implicazioni connesse allo stato della nostra partecipazione al processo di integrazione europea e alla credibilità del percorso di risanamento dei conti pubblici”*⁶⁰. Nell'ottica di chi scrive, la posizione del Presidente Mattarella (adeguatamente motivata), è rimasta nell'area del suo potere di partecipazione alla formazione del Governo mediante la nomina del Consiglio, e su proposta di questo, dei Ministri, ai sensi dell'art. 92 Cost. Si ritiene che la risalente *querelle* non possa essere mantenuta e risolta all'interno di un'ottica *“testualista”*, poichè la sfera di influenza della figura presidenziale nella fase di proposta-nomina deve essere concepita elasticamente, espandendosi o restringendosi (entro i limiti prescritti dalla Costituzione) a seconda delle circostanze⁶¹. Situazioni di diversa natura possono suscitare dubbi circa la compatibilità tra la nomina di un ministro ed il dettato costituzionale. Negli anni successivi all'entrata in vigore della Costituzione, si consolida la tesi che il ruolo del Capo dello Stato debba essere limitato a quello di imparziale *“organo di garanzia”*; tuttavia, occorre considerare che tale rigida

sociali. Le perdite in borsa, giorno dopo giorno, bruciano risorse e risparmi delle nostre aziende e di chi vi ha investito. E configurano rischi concreti per i risparmi dei nostri concittadini e per le famiglie italiane. Occorre fare attenzione anche al pericolo di forti aumenti degli interessi per i mutui, e per i finanziamenti alle aziende. In tanti ricordiamo quando - prima dell'Unione Monetaria Europea - gli interessi bancari sfioravano il 20 per cento”).

⁵⁹ In senso contrario alla scelta del Presidente Mattarella, V. Onida, *La scelta di Mattarella? Impropria*, in *Milano Finanza*, n. 104, 29 maggio 2018, 3; V. Baldini, *Il veto assoluto alla nomina di un Ministro e la formazione del governo del Presidente: uno sbrego alla Costituzione?*, in *Diritti fondamentali*, n. 1, 2018; G. Cerrina Feroni, *Poteri del Colle: si discute nella scuola fiorentina*, in *Corriere Fiorentino*, 29 maggio 2018. Una parte della dottrina sostiene che la proposta di nomina di un ministro da parte del Presidente del Consiglio sarebbe obiettabile dal Capo dello Stato solo per gravi ragioni di legittimità relative a conflitti di interesse o a motivi di opportunità personale, ma non per idee politiche od economiche espresse in passato (rientrano in tale corrente, A. Ruggeri, *Anomalie di una crisi di governo e rischio di un uso congiunturale della Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 10 giugno 2018; M. Volpi, *Intervento al seminario “Contesto politico, forma di governo e relazioni tra gli organi costituzionali”*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018; S. Curreri, *Le ragioni di Mattarella nel rifiutare quella nomina, ma lo ha fatto nella sede sbagliata*, in *Iacostituzione.info*, 29 maggio 2018; A. Morrone, *Indirizzo politico e attività di governo. Tracce per un percorso di ricostruzione teorica*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 7 ss.).

⁶⁰ Così, A. D'Aloia, *Nomina dei Ministri, interessi costituzionali fondamentali, poteri del Presidente della Repubblica. Appunti a margine del caso ‘Savona’*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2018, 1.

⁶¹ G. Pasquino, *La fisarmonica del Presidente*, in *La rivista dei libri*, n. 3, 1992, 8 ss.

posizione è stata assunta in dottrina allo scopo di prendere le distanze dal modello monarchico⁶². La discussione del “caso Savoia” verte su due tematiche di rilievo: economia e la *partnership* europea; talune condotte o decisioni incidenti su l'uno o l'altro dei due piani possono pregiudicare componenti fondamentali dell'unità nazionale⁶³, che la figura presidenziale ha il compito costituzionale di salvaguardare in qualità di garante⁶⁴. Il veto posto dal Presidente Mattarella è motivato da interessi di carattere costituzionale, che rientrano nel margine di discrezionalità assegnatogli dalla Costituzione. In concreto, la predetta decisione prende le mosse da una lettura del combinato disposto degli artt. 47 (tutela del risparmio), nonché 11, 81 e 117 (rispetto dei vincoli internazionali ed europei, e vincoli interni di bilancio). È doveroso segnalare come una parte della dottrina ravvisi nel rifiuto di nominare il prof. Savona al Ministero dell'Economia una palese violazione dei valori essenziali della Costituzione⁶⁵. Tale visione – secondo un'ulteriore corrente – rivela una concezione di sovranità vincolata al passato e ignara delle interconnessioni che generate dalla società moderna tra diversi livelli di governabilità⁶⁶.

In verità, il Presidente Mattarella avrebbe potuto percorrere due strade alternative: la prima consisteva nell'accettare la nomina del prof. Savona e riversare sull'Esecutivo il peso di risolvere le conseguenze politiche; la seconda, in linea con le prassi costituzionali, risiedeva nel lasciare che il Presidente del Consiglio incaricato rimettesse il suo mandato e che voci esterne rivelassero il suo rifiuto di nominare la figura prescelta all'Economia. Al contrario, egli sceglie di esporsi, evocando una responsabilità a suo carico, sebbene la responsabilità istituzionale del Presidente della Repubblica non sussista come genere a sé stante nel dettato costituzionale⁶⁷. Seguendo tale ragionamento, è possibile giungere alla conclusione che il potere di nomina assume rilievo autonomo da quello di proposta solo se dall'esercizio di quest'ultimo si crei una

⁶² C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 404 ss.

⁶³ In tale senso, A. Morrone, *Il Presidente della Repubblica in trasformazione*, cit., 8, afferma che “l'unità nazionale attiene all'equilibrio di una pluralità di valori (politici, sociali, culturali e normativi) che devono essere realizzati continuamente, attraverso processi di bilanciamento, dei quali il supremo tutore è, in definitiva, il Presidente della Repubblica”. Sulla stessa linea, E. Furno, *Il presidente della Repubblica e la nomina dei Ministri nel procedimento di formazione del governo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2020, 16.

⁶⁴ La stessa giurisprudenza costituzionale riconosce alla figura presidenziale il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale” (Corte cost., n. 200/2006), “non soltanto nel senso dell'unità territoriale dello Stato, ma anche, e soprattutto, nel senso della coesione e dell'armonico funzionamento dei poteri, politici e di garanzia, che compongono l'assetto costituzionale della Repubblica”, accentuando il suo ruolo di “garante dell'equilibrio costituzionale e di “magistratura di influenza” (Corte cost., n. 1/2013).

⁶⁵ Così, R. Manfrellotti, *Il Presidente della Repubblica garante della stabilità economico-finanziaria internazionale. Considerazioni a margine di un Governo che non nacque mai*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, 4-5.

⁶⁶ Così, M. Fichera, *Formazione, funzionamento e struttura del governo Conte: luci e ombre sui nuovi sviluppi della forma di governo italiana*, in *Costituzionalismo*, n. 3, 2018, 14.

⁶⁷ Come precisato da G. Vosa, *La pretesa “responsabilità istituzionale” del Presidente della Repubblica: un'accorata denuncia dei mutamenti profondi che solcano il diritto dell'Europa*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2019, 198.

situazione che, confermandone il contenuto per il tramite dell'esercizio del potere di nomina, il Presidente incorra in una delle gravose condotte di cui all'art. 90, comma 1, Cost.

A prescindere dalla condivisione o meno dell'azione presidenziale – nonché della diversa interpretazione letterale della norma oggetto di attenzione⁶⁸ – meritano menzione il tono e il contenuto di talune critiche rivolte da una buona parte dell'apparato politico al Capo dello Stato⁶⁹. L'illogica proposta di messa in stato di accusa del Presidente è stata immediatamente accantonata nel momento in cui si è riavviato il dialogo conducente alla nascita del Governo Conte I⁷⁰. Tuttavia, appare necessario marcare come tale condotta costituisca un "errore politico", non riscontrandosi gli estremi del ricorso all'art. 90 Cost. Come ammesso dalla stessa dottrina ostile all'intervento presidenziale, la messa in stato di accusa "è qualcosa di più complesso: bisogna dimostrare, anche con comportamenti reiterati, l'intenzione di sovvertire la Costituzione". In realtà, ove il Parlamento in seduta comune avesse portato avanti la messa in stato di accusa, l'esito sarebbe stato deludente: la Consulta avrebbe dichiarato il ricorso inammissibile o, al massimo – in un suo ipotetico giudizio – avrebbe posto in luce i precedenti e le prassi costituzionali, insieme alle norme costituzionali che giustificano l'azione presidenziale⁷¹. Giova segnalare come in tale crisi istituzionale sia stata invocata impropriamente dai partiti implicati la forza giuridica della sovranità, in antitesi all'operato del Presidente. In sostanza, i partiti vittoriosi alle elezioni – facendo leva sulla forte legittimazione popolare riscontrata – si sono sottratti al tentativo di una mediazione avanzata dallo stesso Capo dello Stato; essi hanno scavalcato il potere di persuasione riconosciuto dalla Costituzione a quest'ultimo, al fine di esercitare la sua "magistratura di influenza". A tale riguardo, vi è chi evidenzia come "il continuo richiamo al corpo elettorale – per la sua forza potenzialmente dirompente – dovrebbe invece essere gestito con grande senso di responsabilità da parte degli attori politici, senza utilizzare la legittimazione popolare in termini di rottura del sistema imperniato sulla democrazia costituzionale"⁷².

A distanza di un anno dalla formazione dell'Esecutivo "giallo-verde", il Presidente del Consiglio Conte si presenta in Senato il 20 agosto per riferire sulla crisi

⁶⁸ A. Spadaro *Intervento*, in *L'intricata vicenda della formazione del governo Conte. Forum del Gruppo di Pisa*, 2018, 18, ammette che "l'interpretazione letterale dell'art. 90 Cost. non risulta di ausilio, poichè la nota laconicità del testo costituzionale, nella parte sulla formazione del Governo, è sempre stata supplita – in questi settant'anni di esperienza costituzionale (1948-2018) - da consuetudini e prassi.

⁶⁹ Come sostenuto anche da C. Pinelli, *Appunti sulla formazione del Governo Conte e sulla fine della riservatezza*, cit., 8.

⁷⁰ Il 28 maggio 2018, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il nuovo Governo al prof. Carlo Cottarelli. All'indomani dell'appianarsi della diatriba politica, l'economista rimette l'incarico, aprendo così la strada alla nascita del Governo Conte I.

⁷¹ A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al Governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al "populismo sovranista"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1° giugno 2018, 9.

⁷² L. Ferraro, *La nomina del Ministro Savona e le "accuse" al Presidente Mattarella*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 settembre 2018, 10.

preannunciata dal Vicepremier Matteo Salvini all'inizio del mese così come dei propositi "bellicosi" palesati dalla Lega Nord⁷³. In tale circostanza, desta forte perplessità la condotta assunta dal Ministro dell'Interno che, invece di rispondere agli attacchi mossi dal Premier Conte, si rivolgeva al Movimento 5 Stelle, dichiarando la sua piena disponibilità a portare avanti la collaborazione il tempo sufficiente per approvare la riforma costituzionale relativa alla riduzione del numero dei parlamentari. In ogni caso, il Presidente del Consiglio, concluso il dibattito, si assume la responsabilità di aprire formalmente la crisi, annunciando dunque che avrebbe rassegnato le dimissioni nelle mani del Presidente Mattarella. Il 22 agosto – al termine delle consultazioni – il Capo dello Stato si rivolge alle parti politiche chiedendo assoluta responsabilità: le sue parole lasciano trasparire la possibilità che il Movimento 5 Stelle possa non solo ravvivare l'alleanza con la Lega Nord, ma anche dare luogo ad una nuova maggioranza con il Partito Democratico. Sebbene in tale frangente l'intervento del Presidente Mattarella appaia limitato, risulta impossibile trascurare il seguente elemento: a differenza dell'inizio della Legislatura, egli non evoca un Governo "neutrale", ma lascia intendere che, in mancanza di un accordo tra i partiti, l'unico scenario possibile sarebbe stato quello delle elezioni⁷⁴. Tale rischio è subito percepito dalle forze politiche: non deve considerarsi un caso se nel corso del secondo giro di consultazioni si consolida la seconda ipotesi senza accese reazioni. Il Presidente uscente, incaricato dal Capo dello Stato di dare vita ad un nuovo Governo, esclude la nascita di un Esecutivo di "contrasto", rivendicando il suo ruolo di *leadership* all'interno dello stesso. Sebbene non siano mancati problemi di organizzazione interna⁷⁵, il Governo Conte II esprimeva un orientamento maggioritario a livello parlamentare che impediva al Capo dello Stato di sciogliere le Camere, in anticipo rispetto alla scadenza naturale.

Dalla vicenda in esame scaturiscono – a parere di chi scrive – due elementi deleteri: il primo attiene alla fragilità del "Contratto per il governo del Cambiamento" siglato tra i partiti vincitori alle elezioni; il secondo, piuttosto allarmante, è dato dal fatto che l'intero andamento delle attività poste in essere dal Presidente della Repubblica, dal Presidente del Consiglio incaricato e dai rappresentanti delle forze politiche si è trovato subordinato alla condizione dell'esito favorevole della consultazione tramite la piattaforma *Rousseau*. Come osservato in dottrina, appare doveroso chiedersi "*se la democrazia tout court [...], che ha principalmente nella rappresentanza la sua più saliente espressione, sia in grado di resistere all'accerchiamento di una olocrazia dilagante e, perciò, se abbia ancora un futuro e*

⁷³ Per una ricostruzione della crisi del Governo Conte I, si veda A. Morrone, *Governo di Cambiamento*, in B. Caravita, F. Fabrizzi, V. Lippolis, G.M. Salerno (a cura di) *La nascita dei Governi della Repubblica (1946-2021)*, Vol. I, Torino, 1056.

⁷⁴ Così, A. D'Andrea, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del "cambiamento" e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, 28.

⁷⁵ In tale frangente, il sen. Matteo Renzi lascia il Partito democratico, dando vita ad una nuova formazione politica, in grado di formare, sia alla Camera sia al Senato, Gruppi parlamentari autonomi.

quale esso possa essere”⁷⁶. Se sulla carta tale modello assegna agli iscritti poteri rilevanti da esercitare per mezzo di una piattaforma digitale, nella pratica concede “nuovi insidiosi poteri ai vertici del partito”⁷⁷.

La XVIII Legislatura continua a manifestare forti criticità, enfatizzando la graduale espansione di quella allarmante “spaccatura” nel sistema di democrazia parlamentare già largamente delineata in passato⁷⁸. Si fa riferimento alla terza crisi di governo segnante il passaggio dal secondo Governo Conte all’Esecutivo di Mario Draghi. Prima di soffermare l’attenzione sulla gestione di tale situazione cruciale da parte del Capo dello Stato, appare indispensabile indicare brevemente i fatti scatenanti la predetta crisi. La richiesta del MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) induce le due ministre di Italia Viva ad astenersi nel Consiglio dei Ministri del 13 gennaio 2021 circa l’approvazione del c.d. *Recovery plan*, ossia il piano italiano per la gestione dei fondi europei straordinari. In seguito, le ministre, presentano al Presidente del Consiglio le loro dimissioni, muovendo accuse al Governo e a quest’ultimo, tra le quali spicca quella di avere compiuto un attentato alla democrazia tramite i d.p.c.m. con cui si intendeva contrastare la pandemia. Il Presidente Conte, previo confronto con il Presidente Mattarella, opta per la via della “parlamentarizzazione” della crisi di coalizione, rendendo comunicazioni alla Camera, alla fine delle quali viene votata la fiducia posta sulla risoluzione avanzata dai capigruppo di maggioranza. Confermata la fiducia al Governo Conte II, si realizzano diversi tentativi per ampliare la maggioranza di governo al Senato, dando vita ad un gruppo parlamentare di supporto al Presidente Conte per accogliere ulteriori sostenitori, grazie alla partecipazione dei senatori del Movimento Associativo Italiani all’Estero (MAIE). All’esito negativo della votazione al Senato sulla relazione del Ministro Guardasigilli, il Presidente Conte annuncia le proprie dimissioni, formalmente comunicate all’indomani al Consiglio dei Ministri e poi al Capo dello Stato. Il Presidente Mattarella, fallito il mandato esplorativo affidato al Presidente della Camera Fico, annuncia una sua iniziativa volta alla nascita di un Governo di elevato prestigio, non rispecchiante alcun orientamento politico, escludendo il ricorso immediato alle urne per via della fase acuta dell’emergenza sanitaria⁷⁹.

⁷⁶ A. Ruggeri, *La crisi del I Governo Conte e la rivincita della democrazia rappresentativa sulla pseudo-democrazia diretta delle piazze e del web*, in *Consulta Online*, 5 settembre 2019, 408.

⁷⁷ Così, C. Di Giovanni, *La via italiana alla democrazia diretta e digitale*, in *Populus*, 2021, n. 10, 83-84.

⁷⁸ L. Elia, *I partiti politici visti attraverso i loro statuti*, in *Cronache sociali*, 15 febbraio 1948, 3.

⁷⁹ “Ringrazio il Presidente della Camera dei Deputati per l’espletamento – impegnato, serio e imparziale – del mandato esplorativo che gli avevo affidato. Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia. Di fronte a questa ipotesi, ho il dovere di porre in evidenza alcune circostanze che, oggi,

Nel Governo Draghi, come nei precedenti Governi “tecnici”, l'impronta della figura presidenziale è sembrata particolarmente evidente, tanto nella precisa individuazione del Presidente del Consiglio, quanto nella determinazione dell'assetto ministeriale. Sotto tale ultimo profilo, ciò trova riscontro non solo nella ricerca di un'elevata personalità ai fini della scelta dei titolari di talune significative celle ministeriali, ma anche nella fissazione del punto di equilibrio tra tecnici e politici, oltre che tra conferme e nomi inediti⁸⁰. Appare opportuno sottolineare come quello guidato da Draghi sia il meno “tecnico” dei Governi formatesi fino a tale momento e sia il più vicino alla forma tecnocratico pura, considerato che tutti i partiti coinvolti si conformano e sottoscrivono le decisioni politiche assunte dal Presidente del Consiglio. Sebbene tale soluzione presenti diversi vantaggi⁸¹, è impossibile immaginare che questi possano essere sufficienti per governare un Paese, rappresentando invece una patologia nell'evoluzione della forma di governo tracciata dai Costituenti⁸².

Una parte della dottrina sostiene che la scelta del Presidente Mattarella di investire il Presidente della Camera di un mandato esplorativo sia piuttosto volta a concretizzare il suo progetto originario, ovvero la nascita del Governo Draghi⁸³. Del resto, il conferimento dell'incarico all'ex Presidente della BCE è avvenuto in modo del tutto indipendente dalle formali consultazioni con le componenti politiche. Dalle medesime motivazioni concesse dal Capo dello Stato affiora indubbiamente una valutazione politica: egli intende sia farsi carico della situazione emergenziale del Paese sia evitare scenari politici più drammatici. In presenza di una politica divisoria⁸⁴, però,

devono far riflettere sulla opportunità di questa soluzione. Ho il dovere di sottolineare, come il lungo periodo di campagna elettorale - e la conseguente riduzione dell'attività di governo - coinciderebbe con un momento cruciale per le sorti dell'Italia. Sotto il profilo sanitario, i prossimi mesi saranno quelli in cui si può sconfinare il virus oppure rischiare di esserne travolti. Questo richiede un governo nella pienezza delle sue funzioni per adottare i provvedimenti via via necessari e non un governo con attività ridotta al minimo, come è inevitabile in campagna elettorale [...]” (*Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine dell'incontro con il Presidente della Camera Roberto Fico, 2 febbraio 2021*).

⁸⁰ Così, N. Lupo, *Un governo “tecnico-politico”?* Sulle costanti nel modello dei governi “tecnici”, alla luce della formazione del governo Draghi, in *Federalismi*, n. 8, 2021, 139-140.

⁸¹ G. Zanfarino, *Il ruolo dei tecnici nell'evoluzione della forma di governo italiana*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 3, 2021, 7, evidenzia come tale soluzione “scongiora i rischi di paralisi istituzionale indotti dallo scioglimento delle Camere; consente l'implementazione di programmi in grado di superare la crisi ed impostare la ripartenza. Permette, infine, di intervenire su settori particolarmente sensibili dal punto di vista economico e sociale su cui gli stessi partiti politici preferiscono non esporsi per non incorrere in perdite di consenso”.

⁸² Su tale linea, S. Talini, *La forma di governo alla prova delle trasformazioni della (classe politica). Riflessioni a seguito della formazione del governo Draghi*, in *Costituzionalismo*, n. 1, 2021, 23 ss.

⁸³ A. Lucarelli, *Il modello dualista dei “Presidenti”: prodromi del cambiamento della forma di governo parlamentare*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2021, 3.

⁸⁴ L. Dell'Atti, *Elementi costituzionali dell'organo Presidente del Consiglio dei ministri. Un aggiornamento alla luce dell'esperienza dei Governi Conte*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 475, osserva come “la recente scelta del Capo dello Stato di ricorrere nuovamente ad un incarico tecnico dopo le dimissioni del secondo Governo Conte è la riprova ennesima della difficoltà dell'arco partitico di assicurare al

egli è “quasi” costretto ad abbandonare il suo ruolo formale, trasformandosi “nell’istituzione che protegge la coesione della comunità nazionale”⁸⁵. Il richiamo del Presidente della Repubblica ai partiti suona come un invito esplicito alla collaborazione, quale risposta necessaria alle “*emergenze sanitaria, sociale economica e finanziaria*”, nonché alla salvaguardia del Paese.

Al contempo, appare doveroso ricordare come la volontà presidenziale non sia stata rispettata fino in fondo: come già preannunciato, il Governo Draghi, pur arricchendosi di figure tecniche di rilievo, conferma diversi componenti politici dell’uscente compagine. L’adesione all’invito del Capo dello Stato, dunque, si è tramutata in “*un’appropriazione (almeno parziale) dell’organo di governo da parte dei partiti politici*”⁸⁶. Senza porre in secondo piano l’indicazione della figura presidenziale, il Presidente del Consiglio Draghi ha ritenuto vitale un dialogo con i partiti politici ed un accoglimento delle loro richieste per assicurare al Governo la fiducia delle Camere (si pensi, ad esempio, alla creazione di un Ministero per la Transizione ecologica; allo spaccettamento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ai fini di istituire un Ministero del turismo). Il nuovo Governo, benché pianificato nei dettagli, assume un assetto “*risponde alle logiche della forma di governo parlamentare e della democrazia rappresentativa, oltre che rispettosa del ruolo di tutti gli attori istituzionali e partitici coinvolti nel procedimento di formazione del Governo*”⁸⁷.

In definitiva, pur introducendo il modello dualista della governabilità tecnocratica, risulta impossibile trascurare come la figura presidenziale abbia costantemente assunto il controllo del Paese, indirizzando la classe politica verso orizzonti migliori.

5. La centralità del Quirinale nell’emergenza sanitaria da Covid-19

L’ultima Presidenza della Repubblica si contraddistingue – a parere di chi scrive – per un perfetto equilibrio tra osservazione giuridica, politica e costituzionale. La predetta circostanza trova avvallo nel contesto drammatico dell’emergenza sanitaria, che si rivela una preziosa *chance* per riflettere sulla rilevanza assunta da un Capo dello Stato neutrale, avente una funzione di moderazione e di stimolo nei riguardi di tutti i poteri e al di sopra di tutte le forze politiche⁸⁸. Nelle prime fasi della pandemia, le dichiarazioni della figura presidenziale sono risultate significative ed incisive sotto

sistema un certo periodo di stabilità che, di nuovo, non dipende di per sé da (né coincide con) la durata degli esecutivi”.

⁸⁵ S. Fabbrini, *Prima l’Europa*, il Sole 24 ORE, Milano, 2020, 52.

⁸⁶ A. Lauro, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta Online*, 3 maggio 2021, 393.

⁸⁷ Così, G. Cavaggion, *La formazione del Governo Draghi: ritorno alla “normalità costituzionale” o conferma delle nuove prassi?*, in *Federalismi*, n. 13, 2021, 56.

⁸⁸ E. Cuccodoro, *Figura*, cit., 34-35.

differenti aspetti. Innanzitutto, per il peso conferito al sentimento dell'unità nazionale e alla sua stessa definizione⁸⁹. Egli, in occasione del 74° anniversario della nascita della Repubblica italiana, ha parlato della "sostanziale unità morale" degli italiani come "vero cemento che ha fatto nascere e tenuto insieme la Repubblica" e che tutt'oggi ci fa sentire "legati da un comune destino". Desto interesse il riferimento all'ambito morale, che attiene a fattori di ordine sociale e culturale, a "qualcosa che viene prima della politica", alla "condivisione di un unico destino", al "sentirsi responsabili l'uno dell'altro. Un ambiente sociale con l'altro. Tutti parte di una stessa storia. Di uno stesso popolo". Depositata la corona d'allora all'Altare della Patria, il Presidente Mattarella si reca a Cologno, luogo simbolo dell'inizio della pandemia, per rendere omaggio a tutte le vittime del Covid-19 e a tutti coloro che hanno fronteggiato in prima linea la lotta contro il virus. In tale circostanza, si coglie la speciale interazione con i cittadini e la capacità del Capo dello Stato di farsi interprete del sentire comune in una delle vicende più difficili della storia repubblicana⁹⁰.

Gli interventi presidenziali assumono spessore anche per il monito all'esigenza di una risposta collaborativa dello Stato e del sistema delle autonomie ai delicati problemi sollevati dalla pandemia⁹¹. Inizialmente, il Presidente ricorda come "alla cabina di regia costituita dal Governo spetta assumere – in maniera univoca – le necessarie decisioni di collaborazione con le Regioni, coordinando le varie competenze

⁸⁹ G. Brunelli, *La pandemia e l'unità nazionale: il ruolo del Presidente della Repubblica*, in *Diritto Virale*, Vol. I, 2020, 9-10.

⁹⁰ R. Ares Doro, *Il 2 giugno nella rappresentazione dei media: dai cinegiornali ai social network (1946-2020)*, in M. Ravveduto, M. Ridolfi (a cura di), *2 giugno. Nascita, storia e memorie della Repubblica. Immaginari, linguaggi e rituali*, Vol. 5, Roma, 2021, 192.

⁹¹ Sui difficili rapporti tra Stato e autonomie, la dottrina è florida. Tra i tanti, si veda A. Piazza, *Le relazioni fra Stato e autonomie territoriali alla prova della prima ondata pandemica da Covid-19*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2020, 1001-1018; M. Mandato, *Il rapporto Stato-Regioni nella gestione del Covid-19*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1, 2020; F. Bilancia, *Le conseguenze giuridico-istituzionali della pandemia sul rapporto Stato/Regioni*, in *Diritto pubblico*, n. 1, 2020, 333-360; B. Baldi, S. Profeti, *Le fatiche della collaborazione. Il rapporto stato-regioni in Italia ai tempi del COVID-19*, in *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, n. 3, 2020, 277-306; U. Allegretti, B. Balboni, *Autonomismo e centralismo nella lotta contro la pandemia coronavirus*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020, n. 1, 537; M. Betzu, P. Ciarlo, *Epidemia e differenziazione territoriale*, in *BioLaw Journal*, 2020, 201; G. Boggero, *Le "more" dell'adozione dei dpcm sono "ghiotte" per le Regioni. Prime osservazioni sull'intreccio di poteri normativi tra Stato e Regioni in tema di Covid-19*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 361; I. Buscema, *Emergenza sanitaria (inter)nazionale e regionalismo (differenziato): un ossimoro?*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 406; E. Catelani, *Centralità della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome durante l'emergenza Covid-19? Più forma che sostanza*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 2, pp. 502 ss.; M. Cosulich, *Lo Stato regionale italiano alla prova dell'emergenza virale*, in *Corti Supreme e Salute*, 2020, n. 1, 79; V. Di Capua, *Il nemico invisibile. La battaglia contro il Covid-19 divisa tra Stato e Regioni*, in *Federalismi*, 2020; G. Di Cosimo, E. Longo, *Episodi e momenti del conflitto Stato-Regioni nella gestione della epidemia da covid-19*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 2, 377; G. Menegus, *L'emergenza Coronavirus tra Stato e Regioni: alla ricerca della leale collaborazione*, in *BioLaw Journal*, 2020, 183; T. E. Frosini, *Insularità e Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2020, n. 1, 497; A. Patanè, *Regioni in piano di rientro ed emergenza Covid-19*, in *Corti Supreme e Salute*, 2020, n. 1, 97; G. Di Cosimo, *Le forme della collaborazione al tempo della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, 543-552.

e responsabilità. Vanno, quindi, evitate iniziative particolari che si discostino dalle indicazioni assunte nella sede di coordinamento” (5 marzo 2020). In seguito, lo stesso auspica che le risposte alla crisi sanitaria in atto possano “essere il frutto di un impegno comune, fra tutti: soggetti politici, di maggioranza e di opposizione, soggetti sociali, governo dei territori. Unità e coesione sociale sono indispensabili in questa condizione” (27 marzo 2020). L’esplicito richiamo presidenziale alla coesione territoriale prende le mosse dalla situazione instabile creatasi nei rapporti tra Stato e autonomie in ordine alla materia concorrente per eccellenza, ossia la tutela della salute. Nelle intenzioni del legislatore del 2001, si sarebbe dovuto rafforzare e avvalorare la democrazia sia attraverso il principio di autonomia sia mediante quello di sussidiarietà. Tuttavia, nella pratica, tali propositi – specialmente durante la pandemia – sono stati disattesi. Come affermato in dottrina, la strategia di ritorno ad una supremazia statale – motivata dall’interesse nazionale alla tutela della salute – ha prodotto un doppio movimento: da un lato, l’Esecutivo, accentrando su di sé tutti i poteri, ha scombuscolato l’uso delle fonti del diritto, in nome del principio *salus populi suprema lex esto*; dall’altro, le Regioni, hanno reagito tentando di sottrarre sempre più potere decisionale, in maniera irregolare e reciprocamente incoerente pure tra Regioni confinanti, al fine di recuperare quella minima necessaria dose di autonomia⁹². Alla luce della situazione appena tracciata,

le dichiarazioni del Capo dello Stato trovano pieno riscontro: quest’ultimo è consapevole del fatto che gli incessanti scontri tra Stato e Regioni siano insostenibili per le istituzioni, ma soprattutto per i cittadini, vere vittime di tali diverbi. I rapporti tra essi devono essere contrassegnati dalla massima trasparenza e collaborazione affinché cittadini e istituzioni pubbliche e private possano operare in un contesto di regole puntuali e non conflittuali⁹³. Infine, gli interventi del Presidente della Repubblica sono risultati determinanti in tema di correttezza dei procedimenti decisionali seguiti per contrastare l’emergenza sanitaria, nonché nell’esaltazione del ruolo del Parlamento. Nella stessa dichiarazione del 27 marzo 2020, il Presidente Mattarella ha marcato come le rigide ma inevitabili misure siano state adottate con “norme di legge”, mettendo un punto definitivo alla polemica sull’uso ampio e innovativo dei DPCM, atti di discutibile natura giuridica, che accentrano tutto il potere in capo al Presidente del Consiglio, confinando il Parlamento e sottraendosi al controllo del Capo dello Stato⁹⁴. In tale sede,

⁹² F. Clementi, *L’unità nazionale alla prova della pandemia*, in *Italiadecide-Tribuna2020*, 2020, 63.

⁹³ A.M. Poggi, *La Fase 2 nei rapporti tra Stato, Regioni e Autonomie territoriali. Uscire dell’emergenza e dal conflitto e imparare dall’esperienza per cambiare*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, Napoli, 2020, 61.

⁹⁴ Sull’uso atipico ed eccessivo dei Dpcm, tra i diversi, si veda M. Cavino, *Covid-19. Una prima lettura dei provvedimenti adottati dal Governo*, in *Federalismi*, 2020; D. Trabucco, *Il “virus” nel sistema delle fonti: Decreti-legge e DPCM al tempo del Covid-19. Tra principio di legalità formale e principio di legalità sostanziale*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 2, 2020; E.C. Raffiotta, *Sulla legittimità dei provvedimenti del Governo a contrasto dell’emergenza virale da coronavirus*, in *BioLaw Journal*, 18 marzo 2020; B. Caravita di Toritto, *L’Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione*, in

non si vuole entrare nel merito della predetta *querelle*, quanto invece evidenziare come il Presidente della Repubblica abbia tenuto a valorizzare il ruolo centrale del Parlamento, che non deve recedere dalle sue vitali funzioni, in quanto “*arrendersi al ruolo “di spalla” del governo significa abdicare alla tecnocrazia, talvolta assertiva, talvolta contraddittoria ma spoglia di qualsiasi peculiarità politica e spesso di trasparenza*”⁹⁵.

In definitiva, lo scenario pandemico contribuisce a porre in risalto la valenza che continua a rivestire in Italia un Presidente della Repubblica “garante e custode dei principi e delle regole costituzionali”⁹⁶. In occasione della presentazione della Relazione annuale sull’attività della Consulta del 2019, l’allora Presidente della Corte costituzionale Marta Cartabia ammetteva che anche in periodi nevralgici “*è la Carta costituzionale così com’è – con il suo equilibrato complesso di principi, poteri, limiti e garanzie, diritti, doveri e responsabilità – a offrire alle Istituzioni e ai cittadini la bussola necessaria a navigare “per l’alto mare aperto” dell’emergenza e del dopo-emergenza che ci attende*”⁹⁷. Una posizione condivisa dallo stesso Capo dello Stato che, nel corso dell’emergenza sanitaria, ha rigettato qualunque lettura della figura e delle funzioni presidenziali contrastante con quanto sancito nella Carta costituzionale⁹⁸.

6. Il difficile avvio del secondo mandato: timidi segnali di una profonda crisi sociale

Federalismi, n. 6/2020; A. Mitrotti, *Il D.P.C.M. come inedito strumento di gestione statale dell’emergenza da covid-19*, in Gian Paolo Dolso, Maria Dolores Ferrara, Davide Rossi (a cura di), *Virus in fabula. Diritti e Istituzioni ai tempi del covid-19*, Trieste, 2020, 165-183; A. Candido, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2020 M. Rubechi, *I d.P.C.m della pandemia: considerazioni attorno ad un atto da regolare*, in *Federalismi*, n. 27, 2021.

⁹⁵ Così, R. Caridà, *La tenuta istituzionale del Parlamento tra COVID-19 e referendum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4, 2020, 151. Secondo G. Brunelli, *Sistema delle fonti e ruolo del Parlamento dopo (i primi) dieci mesi di emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2021, 398, “ciò che conta, in via definitiva, è la consapevolezza che il Parlamento ha di sé stesso, della propria funzione, della centralità nel sistema che la Costituzione gli assegna, e che necessita di essere affermata e difesa ogni giorno nella complessità delle dinamiche istituzionali”.

⁹⁶ E. Cuccodoro, *Il Presidente della Repubblica non “arbitro”, ma “garante”*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2015, 1.

⁹⁷ V. Onida, *La Costituzione e le lezioni dell’emergenza*, in M. Malvicini, T. Portaluri, A. Martinengo (a cura di), *Le parole della crisi. Le politiche dopo la pandemia. Guida non emergenziale al post-Covid-19*, cit., 37, ricorda come “la Costituzione [...] è la “carta” fondativa del nostro ordinamento, portatrice ed espressione dei valori civili “supremi” destinati a reggere e a regolare la vita della collettività, e per questo destinata a durare e ad essere termine di riferimento per condotte e atti riguardanti la collettività medesima e i poteri giuridici che in essa si esplicano: tanto più quando sorgono difficoltà, problemi nuovi, interrogativi e dissensi sui modi giusti per affrontarli”.

⁹⁸ Sulla stessa linea, G. Brunelli, *La pandemia e l’unità nazionale: il ruolo del Presidente della Repubblica*, cit., 11; E. Cuccodoro, *Figura*, cit., 35.

A prescindere dalle criticità emerse nel quadro dall'ultima elezione presidenziale⁹⁹, il nuovo settennato di Sergio Mattarella si apre all'insegna di una consolidata crisi sociale. La suddetta circostanza trova avvallo nello stesso discorso di insediamento del Presidente, ispirato dalla dignità, nonché *“pietra angolare del nostro impegno, della nostra passione civile”*. Al centro del solenne discorso vi è l'urgenza di *“costruire un'Italia più moderna”*; tuttavia, affinché *“la modernità sorregga la qualità della vita e un modello sociale aperto, animato da libertà, diritti e solidarietà, è necessario assumere la lotta alle disuguaglianze e alle povertà come asse portante delle politiche pubbliche”*. Da tale premessa è possibile cogliere un tratto distintivo del discorso che richiama la Costituzione, ovvero il contrasto delle disuguaglianze: *“le disuguaglianze non sono il prezzo da pagare alla crescita. Sono piuttosto il freno per ogni prospettiva reale di crescita. Nostro compito [...] è rimuovere gli ostacoli. Accanto alla dimensione sociale della dignità, c'è un suo significato etico e culturale che riguarda il valore delle persone e chiama in causa l'intera società”*.

La specifica attenzione riposta al tema delle disuguaglianze si concretizza nei primi impegni pubblici del Presidente Mattarella, improntati al sociale. Il 25 febbraio, egli visita Norcia per rinnovare il sostegno, la vicinanza e la solidarietà alle popolazioni colpite dal violento terremoto del 2016. In seguito, il Capo dello Stato si reca a Corviale, periferia di Roma, per inaugurare il Campo dei Miracoli, un luogo che *“esprime speranza, fiducia e una concreta possibilità di crescita sociale”*.

L'inclusione sociale, dunque, costituisce una priorità per il Presidente Mattarella. Nel messaggio inviato al Presidente dell'ANCI in occasione dell'apertura a Cagliari del XXV Congresso nazionale delle Fondazioni di origine bancaria e delle casse di risparmio, egli ha ricordato che *“la lotta alle disuguaglianze deve essere asse portante delle politiche pubbliche e insieme, quale compito della Repubblica, responsabilità dell'intera società”*. In particolare, il tredicesimo Presidente della Repubblica ha esaltato la scelta di incentrare i lavori sul tema delle disuguaglianze *“particolarmente accentuate durante la pandemia”*, manifestando apprezzamento per *“l'impegno*

⁹⁹ Sull'elezione presidenziale del 2022, si veda A. Ciancio, *La rielezione di Mattarella, il 'de profundis' per la politica e quel 'soffitto di cristallo' che non si infrange*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022; E. Furno, *La rivincita dei peones*, *ibidem*, 31 gennaio 2022; C. Fusaro, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, *ibidem*, 31 gennaio 2022; M.C. Grisolia, *L'elezione di Mattarella: problematiche e prospettive*, *ibidem*, 31 gennaio 2022; V. Lippolis, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*, *ibidem*, 31 gennaio 2022; I.A. Nicotra, *La finestra schiusa sulla rielezione, un porto sicuro nella tempesta dell'instabilità politica*, *ibidem*, 31 gennaio 2021; I. Pellizzone, *Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella*, *ibidem*, 31 gennaio 2022; S. Prisco, *Appunti su una rielezione*, *ibidem*, 31 gennaio, 2022; M. Luciani, *La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*, in *Osservatorio AIC*, n. 2, 2022; A.M. Poggi, *La elezione del Presidente della Repubblica. Le proposte sulle candidature: questioni di metodo e di merito*, *ibidem*, n. 2, 2022; A. D'Andrea, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?*, *ibidem*, n. 2, 2022; L. De Carlo, E. Rossi, G. Santini, *L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni (Rileggendo la tornata presidenziale del gennaio 2022)*, in *Nomos-Le attualità del diritto*, n. 1, 2022; G.M. Salerno, *La seconda rielezione presidenziale Continuità o innovazione della forma di governo?*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2022, 243-260.

dispiegato in questi anni nell'affrontare le numerose criticità che si sono manifestate a livello territoriale, sociale, generazionale, di crisi internazionali". Di recente, lo stesso ha ricevuto al Quirinale una delegazione del "Forum Disuguaglianze e Diversità", per prendere atto dei principali risultati ottenuti nel quinquennio di vita 2018-2022, ai fini del contrasto delle disuguaglianze sui terreni della conoscenza per tutti, dei servizi a misura dei luoghi, del riequilibrio di potere a favore di lavoro e giovani, di trasformazione ecologica giusta, di scossa alla macchina pubblica e di attenzione alle categorie più deboli in tale periodo di crisi.

In ultima analisi, è impossibile tralasciare la condanna presidenziale dell'invasione russa a danno dell'Ucraina. Dal recente intervento al Consiglio Europeo traspare la forte preoccupazione del Capo dello Stato circa le tragiche conseguenze derivanti dal conflitto: egli sostiene che *"l'aggressione della Russia sollecita ancor di più la spinta all'unità dei Paesi e popoli europei che credono nella pace, nella democrazia, nel rispetto del diritto internazionale e nello Stato di diritto"*. In seguito, il Presidente Mattarella non ha potuto esimersi dal legare la Festa della Repubblica alla *"guerra di stampo ottocentesco"* che causa *"morte e distruzioni"* nel panorama europeo. Il discorso del 2 giugno, pur colmo di amarezza (*"l'amara lezione dei conflitti del XX secolo sembra dimenticata: l'aggressione all'Ucraina da parte della Federazione Russa, pone in discussione i fondamenti stessi della nostra società internazionale, a partire dalla coesistenza pacifica"*), non sembra chiudere totalmente le porte alla speranza (*"con lucidità e con coraggio occorre porre fine all'insensatezza della guerra e promuovere le ragioni della pace"*). Quello in corso è un conflitto *"con effetti globali"* in grado di *"retrocedere il progresso della condizione dell'umanità"* e *"ci interpella tutti"*; si concretizzano così *"scenari che vedono l'umanità protagonista della propria rovina"*, che vedono *"accrescere i serbatoi dell'odio, a negare le ragioni della libertà, della democrazia"*.

Le consistenti sfide che si profilano all'orizzonte lasciano trasparire un dato di fatto: assolvere la carica istituzionale per eccellenza non sarà, ancora una volta, semplice¹⁰⁰; ciò conferma la sua presenza per altri sette anni, sminuendo l'ipotesi di un mandato a termine.

7. Conclusioni

Giunti a tale punto, occorre compiere brevi considerazioni in merito all'oggetto di tale lavoro. Nell'ottica di chi scrive, non deve ritenersi un caso se le figure presidenziali maggiormente influenti sul piano politico siano proprio quelle riconfermate al Quirinale. Tuttavia, ciò non significa porre sullo stesso piano le due

¹⁰⁰ A. Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, 232.

rielezioni: nel 2013, il rinnovo di Giorgio Napolitano avviene per risoluta decisione dei segretari di partiti, in ragione di un grave stallo vissuto in Parlamento; nel 2022, invece, la conferma di Sergio Mattarella prende forma spontaneamente in tale sede, a seguito dei vari tentativi falliti di convergere su soggetti qualificati per avere ricoperto o essere attualmente titolari di elevate cariche istituzionali (si pensi, ad esempio, alla Presidente del Senato Casellati e alla direttrice del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza Belloni). È opportuno marcare come due rielezioni non possano risultare sufficienti per attestare la nascita¹⁰¹ di una consuetudine costituzionale, pur trattandosi del secondo *bis* consecutivo. Con il precedente Napolitano, si è aperta una strada “comoda” per le forze politiche¹⁰², al fine di prevenire spaccature nella maggioranza di Governo, con potenziali ricadute sulla compattezza di quest’ultimo e sulla durata della XVIII legislatura. Tale pericolo è stato confermato dal neo eletto Capo dello Stato nel messaggio tenuto alle Camere in occasione del suo secondo giuramento, nel preciso momento in cui fa riferimento alla consapevolezza del Parlamento di evitare di minare le “risorse decisive” e le “prospettive di rilancio del Paese impegnato a uscire da una condizione di gravi difficoltà”.

In tale sede, non si condivide pienamente la tesi della rieleggibilità¹⁰³; al contempo, si prende atto del verificarsi di situazioni eccezionali in cui essa costituisce l’unica via percorribile. La rieleggibilità assume credito in presenza di figure che godono di notevole prestigio e stima sia nel contesto politico-istituzionale sia nell’opinione pubblica, oltre a provenire da un settennato valutato largamente in maniera positiva. Le ultime personalità salite al Colle hanno rivestito egregiamente un ruolo di arbitraggio e di persuasione sia per scongiurare crisi irreversibili che per stimolare gli organi competenti ad esercitare nel migliore dei modi le proprie funzioni, alla luce della “perdita di capacità di elaborazione (lungimirante) dei partiti politici e delle coalizioni di governo”¹⁰⁴. Da ciò ne deriva che l’accentazione interventista e arbitraria dei Presidenti della Repubblica in carica negli anni più recenti non è avvenuta per volontà degli stessi, bensì a causa della crescente instabilità creatasi tra le forze politiche.

¹⁰¹ In senso opposto, M. Belletti, *Dall’opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato*, in *La lettera AIC*, 02/2022.

¹⁰² In tale senso, I. Pellizzone, *L’impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?*, in *La lettera AIC*, 02/2022.

¹⁰³ In tema di rieleggibilità, tra i molteplici, si veda G. Pintor, *Rieleggibilità del Presidente della Repubblica e periodo della sua permanenza in carica*, in *Rass. giur. sar.*, 1963, 552 ss.; G.U. Rescigno, *Art. 85*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, artt. 83-87, Bologna-Roma, 1978, 64 ss.; M. Volpi, *Considerazioni sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1985, 125 ss.; L. Paladin, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXV, Milano, 1986, 165 ss.; A. Baldassare, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, 219 ss.; T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, 2005, 457-458; F. Petrangeli, *Art. 85*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Torino, 2006, 1664 ss.; M. Dogliani, I. Massa Pinto, *Elementi di diritto costituzionale*, Torino, 2015, 399.

¹⁰⁴ Come precisato da G.C. De Martin, *Il (crescente) ruolo di mediazione del Presidente della Repubblica*, in *Amministrazione in Cammino*, 2 maggio 2022, 5.

Si esclude, dunque, che tali riconferme possano dare luogo ad una torsione in senso presidenziale della forma di governo parlamentare¹⁰⁵ o costituire un serio pericolo per la democrazia¹⁰⁶. Al contrario, tali episodi – a giudizio di chi scrive – accentuano la valenza in Italia di un'autorità istituzionale *super partes* capace di rendersi interprete delle attese e delle speranze dei cittadini, richiamando altresì organi pubblici e componenti politiche ad attuare i propri compiti per realizzare riforme significative per il Paese¹⁰⁷.

¹⁰⁵ L. Longhi, *Cincinnato e la discesa dal Colle. Osservazioni in tema di rieleggibilità del Presidente della Repubblica*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, n. 1, 2022, 109.

¹⁰⁶ F. Salmoni, *Brevi note sulla rielezione del Presidente della Repubblica*, in *Federalismi*, 23 febbraio 2022, 10-11,

¹⁰⁷ G.C. De Martin, *La rielezione di Mattarella: una scelta che rassicura*, in *Amministrazione in Cammino*, 28 febbraio 2022, 2.