



EDITORIALE - 9 FEBBRAIO 2022

Dalla prima alla seconda Presidenza
Mattarella: novità nella continuità

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Macerata



Dalla prima alla seconda Presidenza Mattarella: novità nella continuità

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Macerata

Title: From the first to the second Mattarella Presidency: innovation within continuity.

La rielezione del Capo dello Stato ha determinato l'inizio di una seconda Presidenza Mattarella, così come nel 2015 dalla rielezione del Presidente Napolitano scaturì il secondo mandato di quest'ultimo. Le due rielezioni, tuttavia, presentano tra loro non poche differenze, non solo per l'evidente diversità del contesto politico-istituzionale, ma anche perché, dal punto di vista costituzionale, la rielezione venne considerata dallo stesso Napolitano come una "scelta pienamente legittima, ma eccezionale" rispetto ad una prassi ormai consolidata nella concretizzazione della Costituzione vigente. Una prassi che anzi, pochi anni prima, Ciampi non aveva esitato a definire come corrispondente ad una vera e propria consuetudine. Forse proprio tenendo conto di quanto detto dal suo immediato predecessore, nel 2013 Napolitano aveva qualificato la rielezione come un'eccezione e per di più l'aveva sottoposta ad un'originale condizione risolutiva, formulandola peraltro in un modo rispettoso del dettato costituzionale, giacché quest'ultimo non ammette, certo, mandati presidenziali a termine: "fino a quando la situazione del paese e delle istituzioni me lo suggerirà e comunque le forze me lo consentiranno". In ogni caso, il rilievo del carattere emergenziale fu tale che ci si domandò se, in fin dei conti, la rielezione avesse dato luogo, piuttosto che una seconda presidenza, ad un prolungamento sostanziale della prima, ovvero ad una "lunga presidenza". Ancora, nel 2013 la rielezione era stata indicata da Napolitano come il mezzo per evitare "il rischio ormai incombente di un avvitarsi del Parlamento in seduta comune nell'inconcludenza, nella impotenza ad adempiere al supremo compito costituzionale dell'elezione del capo dello Stato". Insomma, per Napolitano, la rielezione era stata un esito del tutto contraddittorio rispetto a quel "segno di normalità e continuità istituzionale" che si sarebbe verificato "con una naturale successione nell'incarico di Capo dello Stato". E così, dunque, questa rielezione venne vissuta dall'opinione pubblica: come la dimostrazione ultima e paradigmatica della crisi gravissima – allo stesso tempo, di delegittimazione e di incapacità decisionale - che aveva colpito il nostro sistema rappresentativo, senza fare particolare distinzione di colpe e responsabilità tra le istituzioni (e i relativi titolari) e la "politica" (e la corrispondente "casta").

Del tutto opposta, invece, è la lettura che è stata offerta nei giorni scorsi al medesimo evento, cioè alla rielezione del Capo dello Stato. Nel discorso di reinsediamento di Mattarella, infatti, non si è fatto cenno alcuno al carattere eccezionale della rielezione, quasi che quest'ultima sia stata ormai incorporata nella regolarità della concretizzazione del vigente dettato costituzionale. E proprio in tal senso, nelle stesse parole pronunciate da Mattarella è chiaramente rintracciabile un ampio disegno in cui si prefigura un nuovo settennato che non è sottoposto, né si intende in alcun modo sottoporre ad alcuna condizione risolutiva, neppure implicita. Insomma, nessun dubbio sul fatto che si tratterà senz'altro di una "seconda presidenza". Nessuna *deminutio* del ruolo, delle funzioni e dei poteri presidenziali.

Pertanto, così chiudendosi il cerchio in senso diametralmente opposto rispetto all'interpretazione fornita da Napolitano, la rielezione di Mattarella è stata diffusamente considerata nei mezzi di comunicazione come il segno di un messaggio di sostanziale normalità e di continuità istituzionale che il Parlamento ha voluto appositamente fornire alla comunità nazionale e a quella internazionale. Questa lettura, per di più, ha trovato conforto anche nelle parole pronunciate dallo stesso capo dello Stato nel messaggio di reinsediamento, allorché egli ha espresso al Governo Draghi "un convinto ringraziamento e gli auguri di buon lavoro": ringraziamento per quanto già fatto, e auguri per il prosieguo dell'impegno.

Più in generale, la rielezione del capo dello Stato, come anche confermato espressamente dalle dichiarazioni rilasciate da non pochi dei votanti, sarebbe stato l'esito di un processo decisionale che avrebbe trovato scaturigine nella "base" della stessa rappresentanza parlamentare e non nei vertici delle forze politiche e partitiche. Sicché l'obiettivo principale di tale processo decisionale sarebbe stato proprio quello di assicurare, mediante la continuità della persona posta alla titolarità della carica di Presidente della Repubblica, la stabilizzazione delle istituzioni nazionali, a partire, per l'appunto, dal vertice dello Stato sino al mantenimento del governo attualmente in carica e del relativo Presidente del Consiglio. Sicché taluno ha sostenuto anche la narrazione secondo cui la rielezione avrebbe dimostrato la sconfitta dei "politicanti" – o almeno di alcuni di essi – e la vittoria delle istituzioni, ed in specie di quella parlamentare. In vero, questa è la prima e cruciale novità della seconda Presidenza Mattarella: la rielezione del Capo dello Stato come espressione di una modalità di selezione del Presidente della Repubblica che ormai è considerata dai soggetti istituzionali e politici come "ordinaria", e non come una risorsa estrema da utilizzare in casi del tutto eccezionali, ossia di assoluta irresolutezza nella determinazione di una scelta sufficientemente condivisa all'interno dell'organo elettivo in relazione ai *quorum* di maggioranza costituzionalmente prescritti.

In siffatto quadro ricostruttivo di una nuova regolarità nella determinazione del titolare dell'organo di vertice della Repubblica, si è sostenuto che la rielezione di Mattarella rappresenterebbe il viatico o addirittura imporrebbe una revisione in senso presidenzialistico della vigente forma di governo. In altri

termini, se nelle istituzioni tutte non si è levato scandalo alcuno rispetto alla seconda rielezione del Capo dello Stato, se tale rielezione è stata diffusamente presentata come un mezzo di consolidamento delle istituzioni posti nelle posizioni più rilevanti della nostra democrazia rappresentativa e soprattutto della stessa carica di capo dello Stato, e se siffatta stabilizzazione è stata richiesta ufficialmente anche da quasi tutti i soggetti che rappresentano le più rilevanti istituzioni del decentramento, ossia le Regioni, il passaggio al presidenzialismo, quello al semi-presidenzialismo o, almeno, quello all'elezione diretta del Capo dello Stato, non dovrebbero trovare ormai ostacoli particolarmente significativi. Si tratterebbe, in buona sostanza, di dare forme e confini costituzionali ad un mutamento di ruolo – quello del Presidente della Repubblica - ormai accettato nei fatti.

Ad avviso di chi scrive, per affrontare siffatta questione non soltanto si deve tener conto della nuova “regolarità” rappresentata dalla rielezione del Capo dello Stato nel segno della continuità istituzionale, ma soprattutto occorre considerare che tale nuova regolarità rappresenta un’ulteriore prova della peculiare elasticità del modello elaborato dai costituenti. Un modello che, nel corso dell’esperienza repubblicana, i singoli Presidenti della Repubblica succedutisi nella carica hanno potuto interpretare in modo differenziato, ricorrendo, di volta in volta, a quello che può essere definito come l’*acquis présidentiel*, cioè quell’articolato patrimonio di funzioni e risorse, che sono state acquisite, esercitate con varia intensità e quindi trasmesse da ciascun Capo dello Stato al suo immediato successore, e che, via via, hanno determinato l’effettiva e concreta individuazione, articolazione, modalità e delimitazione dei poteri presidenziali, e, conseguentemente, le forme di interrelazione del Capo dello Stato con le altre autorità, interne ed esterne all’ordinamento, con l’intera collettività e, fattore che non può essere trascurato, con l’opinione pubblica, sia nazionale che straniera. E a questo proposito può ricordarsi che nell’ultimo messaggio di fine anno il Presidente Mattarella aveva rilevato che, tra le esigenze di fondo che ciascun Capo dello Stato avverte al momento del suo insediamento, vi è proprio quella di “salvaguardare ruolo, poteri e prerogative dell’istituzione che riceve dal suo predecessore e che - esercitandoli pienamente fino all’ultimo giorno del suo mandato - deve trasmettere integri al suo successore”.

Nell’esperienza repubblicana l’*acquis présidentiel* si è presentato con diverse sfaccettature, acquisendo incisività e latitudine differenziate nell’ambito di ciascun settennato. Si può parlare, certo, di una sorta di disomogeneità diacronica nell’effettivo dispiegarsi di siffatto *acquis présidentiel*, quasi potendosi tratteggiare, per ciascun aspetto, flussi incrementali o decrescenti. In ogni caso, se si volge lo sguardo all’intera evoluzione della Presidenza della Repubblica è difficile negare la presenza di una prospettiva sostanzialmente crescente, nel senso di un complessivo e progressivo consolidamento e arricchimento di tale istituzione politico-rappresentativa all’interno del composito assetto dei pubblici poteri nazionali.



Su tanti fronti, insomma, una valutazione complessiva risulta evidente: la Presidenza della Repubblica è stata protagonista di una parabola ascendente, e quindi di una sorta di processo di accumulazione dell'*acquis présidentiel* in cui i Capi dello Stato hanno assunto un ruolo vieppiù cruciale nella vita politico-istituzionale. E si può aggiungere che non si intravede, almeno a breve termine, l'inizio di una possibile fase discendente. Anzi, proprio sulla scorta di tale processo, la nuova regolarità costituita dalla rielezione del Capo dello Stato nel segno della continuità istituzionale, consolida ulteriormente la trasmissione dell'*acquis présidentiel*, mantenendone ferma quella flessibilità di impiego, e dunque, quella peculiare capacità operativa che consentono al Presidente della Repubblica di assumere un ruolo vieppiù "centrale" nel quadro complessivo delle pubbliche istituzioni nazionali. E soprattutto senza escludere il peso decisivo che il Capo dello Stato ha assunto nella nostra forma di governo parlamentare che, ben a ragione, può essere definita "sotto tutela presidenziale", non soltanto per i poteri attribuiti al Presidente della Repubblica nei momenti decisivi della formazione dell'esecutivo e della risoluzione delle crisi di governo, ma anche per le molteplici possibilità di interazione di cui il Capo dello Stato si è dimostrato, in più occasioni e pure con particolare intensità ed efficacia, capace di disporre nella stessa determinazione dell'indirizzo politico della collettività. E tutto ciò, tenuto conto della diversa durata del mandato presidenziale rispetto a quello delle Camere, può essere fatto valere dal Capo dello Stato anche nei confronti di Parlamenti – e delle corrispondenti forze politiche – che non ne hanno determinato l'elezione.

Se così è, certo non si vede chi, in concreto, avrebbe davvero interesse ad intestarsi l'approvazione di riforme che spingerebbero nel senso opposto, quello cioè dell'irrigidimento e della formalizzazione costituzionale di una tendenza – quella, cioè, della centralità di posizione assunta dal ruolo presidenziale – che ormai appare già largamente depositata nel sistema effettuale dei poteri pubblici. Se non si vuole, allora, che il dibattito rimanga confinato per lo più tra gli accademici o, peggio ancora, sia strumentalizzato a fini contingenti di battaglia politica, occorre che all'opinione pubblica sia chiarito il ruolo ormai acquisito dal Capo dello Stato, indicando le virtualità che scaturiscono dall'attuale interpretazione del dettato costituzionale rispetto ai rischi conseguenti alle proposte deviazioni da una corretta delimitazione di quel sistema di "pesi e contrappesi" che è costituzionalmente costruito – anche se non sempre del tutto rispettato – attorno ai principi della controfirma ministeriale e della corrispondente irresponsabilità presidenziale. Anche perché non sempre è sufficiente affidarsi alla saggezza e all'equilibrio dimostrati da chi è chiamato ai più alti incarichi. In ogni caso, occorre che il diritto costituzionale risponda sempre al suo più importante compito, quello di disciplinare il potere per renderlo frutto delle nostre libertà.