

***Simul stabunt, simul cadent?* Grovigli istituzionali attorno alla rielezione di Sergio Mattarella**

ALESSANDRO LAURO*

Data della pubblicazione sul sito: 12 febbraio 2022

Suggerimento di citazione

A. LAURO, *Simul stabunt, simul cadent? Grovigli istituzionali attorno alla rielezione di Sergio Mattarella*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 1, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Dottorando di ricerca in Diritto, persona e mercato nell'Università "Ca' Foscari" di Venezia; doctorant en Droit public interne et comparé nell'Université Paris-Panthéon-Assas. Indirizzo mail: alessandro.lauro@unive.it.

In una sentenza del 2004, il *Bundesverfassungsgericht* ritenne non meritevole di sanzione una violazione – pur constatata – della Legge fondamentale da parte del *Bundestag* (in particolare, del principio di proporzionalità nella rappresentanza dei gruppi parlamentari nel Comitato di mediazione misto con il *Bundesrat*), poiché tale decisione era stata presa alla luce di una “inusuale costellazione” di circostanze storiche (BVerfGE 112, 118 dell’8 dicembre 2004). Tuttavia il Tribunale, distaccandosi dalla sua prassi in materia di conflitti interorganici, diede delle indicazioni *pro futuro* affinché una simile situazione non si ripetesse. Nella giurisprudenza tedesca è quindi restata l’espressione della *Sonderkonstellation*, cioè della peculiare combinazione di fatti che rende in concreto lecita una determinata attuazione, pur costituzionalmente illegittima in astratto.

L’ “allineamento dei pianeti” – per restare nella metafora astrale – politico ed istituzionale che ha portato alla riconferma di Sergio Mattarella alla Presidenza della Repubblica, con un’amplissima maggioranza del collegio elettorale, si presta ad una breve analisi sotto questo profilo. Anche se non possiamo parlare di illiceità costituzionale – non solo perché la rielezione pare essere astrattamente ammessa dalla Costituzione, ancorché non auspicata, come sembra testimoniare l’istituto del semestre bianco [Paladin, 1986, p. 183], ma anche perché la preesistente consuetudine era già stata rotta nel 2013 con il *bis* di Napolitano [Gorlani-Maccabiani, 2013] – sembra plausibile sostenere che nell’elezione presidenziale del 2022 si è realizzato un improvvido groviglio fra i destini dei vari organi costituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo) che, pur non violando precisi dettami del Testo costituzionale, non appare in linea con il suo spirito ed i principi che lo informano.

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

comunque con l'applicazione della *prorogatio* presidenziale prima citata [Paladin, *ibidem*].

Se ciò vale per il Parlamento, tanto più è vero nei rapporti fra Governo e Presidente della Repubblica. L'investitura camerale dell'Esecutivo rende la durata di questo dipendente dalla permanenza della maggioranza parlamentare e delle Camere (con l'inizio della nuova legislatura, il Governo non dimissionario rassegna le sue dimissioni, come avvenuto da ultimo nel caso del Governo Gentiloni nel 2018), ma "insensibile" alle vicende della Presidenza della Repubblica. È pur vero che, sin dai primordi repubblicani, si è instaurata la prassi delle "dimissioni di cortesia" nei confronti del nuovo Capo dello Stato. È altrettanto verificato, però, che quest'atto deve essere ascritto a forme di galateo istituzionale che non determinano né la sua doverosità, né la discrezionalità del neoeletto Presidente circa l'accettazione [Rescigno, 1972, p. 89]. Ed infatti, nessuna dimissione di cortesia è stata accettata nella storia costituzionale, malgrado il fatto che alcuni Presidenti – alla luce di peculiari situazioni politiche, sempre all'inizio della storia repubblicana – furono "tentati" dalla loro accettazione (come nel caso del Presidente Gronchi verso il Governo Scelba, che si dimise comunque pochi giorni dopo: Calandra, 1996, p. 114; Montanelli-Cervi, 1989, p. 28).

Nel gennaio 2022 è parso che si fosse giunti in una sorta di *impasse* costituzionale – non meramente politico-elettorale – sintetizzabile con la fortunata formula con cui si usa descrivere la forma di governo regionale: *aut simul stabunt, aut simul cadent*. L'elezione del Presidente della Repubblica è divenuta la variabile da cui dipendevano la prosecuzione della legislatura e il proseguimento in carica dell'attuale Governo Draghi.

Se il Presidente del Consiglio fosse stato eletto al Quirinale – come egli stesso non aveva escluso nella conferenza stampa di fine anno del 22 dicembre 2021 – il governo sarebbe certamente caduto con la necessità di formare un nuovo Esecutivo di larghissime intese. Il problema sarebbe stato trovare una personalità in grado di tenere insieme l'eteroclita coalizione, sicché i vertici di varie forze di maggioranza (Movimento 5 Stelle, Lega, Forza Italia) escludevano la possibilità di tale passaggio, poiché Draghi era l'unico in grado di garantire la "unità nazionale" (si noti l'uso, disinibito ma probabilmente non casuale, del sintagma contenuto nell'art. 87, ultimo comma, Cost.). In sua assenza, la maggioranza si sarebbe disgregata con un probabilissimo ritorno alle urne.

Ma pure l'elezione di una personalità diversa da Draghi – e da Mattarella – avrebbe creato problemi. Non solo perché se la maggioranza elettorale del Presidente fosse stata diversa da quella governativa si sarebbe giunti ad un *redde rationem* fra alleati e ad una probabile crisi di governo (anche questa ipotesi era stata evocata dal Presidente Draghi nel corso della conferenza), ma anche perché il Presidente del Consiglio non sembrava disposto a restare in carica con qualunque Capo dello Stato. D'altro canto, è stato sostenuto – con argomentazione politica di

parte, ma non priva di qualche suggestione istituzionale – che il Governo Draghi fosse intimamente legato al Presidente Mattarella, che ne aveva voluto la formazione a prescindere dall’originaria volontà delle forze politiche [sulla vicenda cfr. Lauro, 2021, pp. 392 ss.], tanto che la fine del suo mandato avrebbe dovuto segnare anche la conclusione dell’esperienza di governo. Quel che è certo è che, eletto Presidente qualcuno che non fosse Draghi, quantomeno una verifica di maggioranza si sarebbe imposta, anche alla luce degli intendimenti del titolare del potere di scioglimento anticipato.

Dunque, solo la rielezione di Sergio Mattarella avrebbe impedito nell’immediato una crisi di governo e un ritorno alle urne. Registriamo qui una differenza con la rielezione di Napolitano, al quale si chiedeva di essere propulsore di soluzioni istituzionali che non erano state trovate in autonomia dalle forze politiche. A Mattarella si è chiesto invece di restare per garantire la continuità della soluzione da lui stesso approntata nel febbraio 2021: unità nazionale e unità di maggioranza vengono così inesorabilmente a confondersi [su questa tensione cfr. Baldassarre, 1994, p. 476]. L’interpretazione del ruolo presidenziale subisce allora un’ulteriore dilatazione, con applicazione di un istituto (la rielezione) che ha trovato la sua prima concretizzazione nel 2013, in una situazione diversa e, invero, probabilmente più complessa di quella attuale.

Questa situazione è la prova *a posteriori* di quanto l’estensione dei poteri presidenziali, utilizzati per supplire alle carenze del sistema politico-parlamentare, abbia conseguenze sistematiche ben più ampie della soluzione di una crisi di governo [cfr. Scaccia, 2015, pp. 146 ss.]. Se al capo dello Stato è richiesto di «generare unità laddove è carente» [v. in senso critico Luciani, 2013, p. 10], si arriva al punto che tale, fragile, unità non può che dipendere dallo stesso soggetto che l’ha forzata (o dovuta forzare). La rielezione, allora, diviene una soluzione praticamente obbligata, venendo però a disattendere l’equilibrio disegnato dalla Costituzione e sopra sinteticamente richiamato [sul significato dell’elezione presidenziale e sui suoi mutamenti: v. Manetti, 2017, pp. 165 ss.].

Abbandonata la consuetudine della non rielezione presidenziale (evocata, in ultimo, da Ciampi nel 2006), si va verso la normalizzazione dell’*eccezione* in nuova *regolarità* [Rescigno, 1972, p. 98], anche perché le *Sonderkonstellationen* in Italia sembrano molto più frequenti che altrove. Si impone dunque una riflessione sull’opportunità di mettere mano, in maniera molto puntuale, al testo costituzionale per ridare un certo equilibrio al sistema.

La soluzione più semplice sarebbe la previsione dell’ineleggibilità con la contestuale soppressione del semestre bianco (come prevede un disegno di legge costituzionale depositato al Senato, a firma dei senatori Parrini, Zanda e Bressa: A.S. XVIII n. 2468), forse intervenendo pure sull’art. 85, comma terzo, Cost., dilatando il periodo di fine legislatura che legittima la *prorogatio* presidenziale. Ma, senza arrivare all’elezione diretta del Capo dello Stato, altre modifiche sono

ipotizzabili. Si potrebbe anche prevedere la rieleggibilità per un secondo mandato breve (due o tre anni: il raddoppio del settennato pare veramente un tempo troppo lungo), proprio per prendere in considerazione situazioni in cui particolari equilibri suggeriscono di rinviare scelte complesse come quella del capo dello Stato: ad esempio, se il settennato di Mattarella fosse scaduto nell'aprile 2020, all'acme della pandemia, il problema di trovare un successore non avrebbe dovuto nemmeno porsi, date le condizioni. Egualmente, sarebbe da prendere in considerazione una disciplina dell'elezione presidenziale – anche rimessa a fonti inferiori – che preveda la presentazione di candidature ufficiali e delle votazioni di ballottaggio decisive, se un certo numero di scrutini risultassero inconcludenti.

È indubbio, però, che lo spettacolo – non proprio edificante – dell'elezione presidenziale 2022, con un Parlamento non in grado di smuoversi dallo *status quo*, dimostri come il problema non siano tanto le regole, ma chi è chiamato ad invarle. Ciò non toglie il fatto che alcune, ponderate modifiche «che l'esperienza dimostri necessarie» (per citare l'art. 16, comma 3, del Regolamento della Camera) potrebbero aiutare a meglio indirizzare le condotte degli attori politici, concorrendo a proteggere il decoro e la credibilità delle istituzioni.

Bibliografia citata

- A. BALDASSARRE, *Il Capo dello Stato*, in G. Amato, A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1994;
- P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1996;
- M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Bibliofabbrica, Gussago, 2013;
- A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *ConsultaOnline*, n. 2/2021, pp. 379 ss.;
- M. LUCIANI, *La gabbia del presidente*, in *Rivista AIC*, n. 2/2013, pp. 1 ss.;
- M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Giuffrè, Milano, 2017, pp. 137 ss.;
- I. MONTANELLI, M. CERVI, *L'Italia dei due Giovanni (1955-1965)*, Rizzoli, Milano, 1989.;
- L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 165 ss.;
- G.U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Cedam, Padova, 1972;
- G. SCACCIA, *Il Re della Repubblica*, Mucchi, Modena, 2015.