

Recensione a P. Armaroli, *Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, La Vela, Lucca, 2022, pp. 1-214

LUIGI CIAURRO*

Indice disponibile all'indirizzo: www.edizionilavela.it/prodotto/mattarella-1-2-lombrello-di-draghi/.

Data della pubblicazione sul sito: 16 maggio 2022

Suggerimento di citazione

L. CIAURRO, *Recensione a P. Armaroli, Mattarella 1 & 2. L'ombrello di Draghi. Ritratti a matita dei 12 Presidenti*, *La Vela, Lucca, 2022, pp. 1-214*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica; docente di Diritto parlamentare e *drafting* legislativo nella Libera università "Maria Santissima Assunta" di Roma. Indirizzo mail: l.ciaurro@lumsa.it.

“Non c’è due senza tre”, e così la casa editrice lucchese “La Vela” scommette ancora sulla nuova fatica di Paolo Armaroli dedicata ai Presidenti della Repubblica e dà vita a un vero e proprio “trittico di qualità”, dopo le recenti due fortunate pubblicazioni: *Conte e Mattarella* (2020) ed *Effetto Draghi* (2021).

La quattordicesima tornata per l’elezione del Presidente della Repubblica, pur durata lo spazio di sei giorni, ha egemonizzato per oltre una settimana (il giuramento di Sergio Mattarella è infatti avvenuto il 3 febbraio 2022) l’attenzione dei mass-media e sollecitato non pochi approfondimenti in sede accademica.

E la grande elezione del 2022 non ha deluso le aspettative: ancora una volta si è evidenziata la peculiarità, tutta italiana, che vede il Parlamento in seduta comune trasformarsi in un “gran teatro”, in cui riecheggiano un po’ di melodramma, un po’ di operetta e si ripropongono personaggi ricorrenti come “i grandi sconfitti” o i “candidati di bandiera” (Filippo Ceccarelli).

In un contesto del genere forse solo Paolo Armaroli – costituzionalista e docente di diritto parlamentare, ma anche collaudatissimo giornalista – poteva regalarci un testo quanto mai prezioso, in particolare per questi “ritratti a matita dei 12 Presidenti”, come recita il significativo sottotitolo.

Infatti, qualora un lettore qualsiasi, ma anche un addetto ai lavori, volesse dotarsi di una sorta di sintetico e puntuale “*bignami* dei Presidenti della Repubblica”, non potrebbe che giovare delle pagine scorrevoli, con cui Paolo Armaroli ricostruisce la vicenda dei nostri dodici (eletti) Capi dello Stato, dopo la fine del “Re di maggio”. A parte andrebbe poi considerato il “provvisorio dei provvisori Capi dello Stato”, vale a dire Alcide De Gasperi, che ne svolse le funzioni per diciotto giorni in virtù di una disposizione del decreto legislativo luogotenenziale n. 98 del 1946.

A ben guardare l’Autore non si ritrae dalla più stringente attualità, come quando cerca di ricostruire l’episodio, ancora avvolto nel mistero, delle dimissioni di Giuseppe Conte rassegnate al Capo dello Stato il 26 gennaio 2021: “Ma Conte non molla. Non si dimette a sua volta e informa uno sconcertato Mattarella di essere interessato a chiedere un chiarimento in Parlamento”. E qui viene il bello: “nemmeno un respiro esce dalla bocca del Capo dello Stato. Ma sembra che dica: *Fai tu, ma a tuo rischio e pericolo*” (p. 30).

In ogni caso il nucleo centrale del testo di Armaroli è dato dai sintetici “medaglioni” dedicati ai 12 nostri Presidenti. Varrà la pena di ricordare i significativi titoletti che l’Autore ha premesso ai capitoli dedicati ad ognuno di essi: Enrico De Nicola (*Un Presidente per grazia ricevuta*); Luigi Einaudi (*La viva voce della Costituzione*); Giovanni Gronchi (*Un interventista lassù sul Colle*); Antonio Segni (*Il freno a mano dell’apertura a sinistra*); Giuseppe Saragat (*Il santo patrono del centro-sinistra*); Giovanni Leone (*Un giurista immolato sull’altare della ragion politica*); Sandro Pertini (*Un Castigamatti al Quirinale*); Francesco Cossiga (*Le due facce di Giano*); Oscar Luigi Scalfaro (*Un Presidente per disgrazia ricevuta*); Carlo

Azelio Ciampi (*Il cantore della Patria*); Giorgio Napolitano (*Il Presidente dal doppio mandato*); Sergio Mattarella (*Quei no al bis e Quel sì al bis*).

A quest'ultimo proposito, se nessun commentatore aveva scommesso sulla rielezione di Sergio Mattarella, Armaroli non può non dare atto (p. 36) a Stefano Ceccanti – deputato del PD e noto costituzionalista – di essere stato l'unico ad aver immaginato sin dal primo scrutinio del 24 gennaio come sarebbe andata a finire. E molti lo hanno indicato come uno degli artefici dietro le quinte di quel “crescendo rossiniano” che ha condotto l'arena parlamentare al voto compatto per il *bis* di Mattarella. Forse non è pertanto casuale che lo stesso Ceccanti (nella recensione su *Il Riformista* del 9 marzo 2022) abbia apprezzato nel libro di Armaroli la puntuale spiegazione della spinta dal basso dei parlamentari, recepita solo dopo dai vertici politici, che ha condotto alla rielezione di Mattarella, dal quale fra l'altro si recano in visita i capigruppo parlamentari e non i segretari dei partiti (p. 64).

Quanto ai “grandi sconfitti” – anche se l'Autore elegantemente non li indica espressamente – il freddo gennaio del 2022 ne ha avuti di occulti (come ad esempio Mario Draghi o lo stesso Pier Ferdinando Casini) e di palesi (soprattutto il Presidente del Senato Alberti Casellati).

A ripercorrere nel loro complesso le ricostruzioni cronistoriche di Paolo Armaroli – il quale puntualmente riflette sulla nota immagine della “fisarmonica” ipotizzata da Giuliano Amato per descrivere la flessibilità dei poteri presidenziali nel nostro ordinamento costituzionale – emerge innanzitutto il peso decisivo che a tal fine ha avuto la personalità del singolo Presidente della Repubblica, al di là del contingente contesto politico e della complessità dei periodi di crisi da gestire. È noto che agli albori della nostra Costituzione Carlo Esposito aveva individuato proprio nella necessità di affrontare il “tempo della crisi” l'*ubi consistam* del potere presidenziale.

Tuttavia, per usare il linguaggio degli economisti, il “punto di inversione inferiore” verso l'alto appare essere stata la presidenza di Sandro Pertini a causa di un insieme di fattori. Innanzitutto, si trattava di un politico che nel turbinio degli anni Settanta si imponeva per il suo passato di antifascista militante, che aveva sofferto sulla propria pelle l'opposizione al regime. Con aspetti anche mitici, quali l'organizzazione della fuga in barca di Filippo Turati dalla Liguria verso la Corsica.

In sintesi: il peso del Quirinale cominciò a farsi sentire nel nostro vissuto costituzionale soprattutto con la sua presidenza, caratterizzata dal tentativo di instaurare un legame diretto con l'opinione pubblica: ad esempio, Armaroli (p. 146) ricorda gli episodi dei mondiali di calcio nel 1982, della vicenda di Vernicino del 1981 e della reazione alle inefficienze dei soccorsi in Irpinia nel 1980, oltretutto lo stile innovativo nei messaggi di fine anno agli Italiani.

Se poi sotto il profilo formale non replicò le forzature di Giuseppe Saragat nella formazione degli esecutivi (mediante l'espressa indicazione della formula politica di centro-sinistra) – stigmatizzate non poco da Armaroli, che arriva a definirle un

“abuso bello e buono” (p. 119) –, Sandro Pertini però seppe rompere la continuità democristiana nell’esprimere la persona del Presidente del Consiglio: dapprima con il “tentativo La Malfa” (per usare il titolo di un risalente *pamphlet* di Andrea Manzella, avente poi il seguente sottotitolo: *Fra febbraio e marzo 1979, nove giorni per un governo*, Il Mulino, 1980), poi con l’intermezzo dei due governi di un laico come Giovanni Spadolini (per l’appunto, il primo *premier* non proveniente dalla DC, dopo il governo di Ferruccio Parri del 1945) e soprattutto con il primo Presidente del Consiglio appartenente all’area socialista (Bettino Craxi). Si deve poi a Baldassare e Mezzanotte il primo studio approfondito sulle innovazioni nel vissuto costituzionale operate proprio dalla presidenza Pertini (*Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Laterza, 1985).

L’Autore dimostra anche un certo coraggio di tipo storico, come quando – nel ricordare che Giuseppe Saragat nel suo discorso di insediamento ha citato la Resistenza per sei volte – aggiunge che “omette, per non guastare la festa, che la Repubblica è sì nata dalla Resistenza, ma al suo successo contribuirono i reduci di Salò”, evocando l’episodio degli accordi tra gli emissari del guardasigilli Togliatti e Pino Romualdi ai fini del voto per la Repubblica da parte degli epigoni del fascismo in cambio della futura amnistia (p. 117). Quest’ultimo come noto è un episodio mai del tutto chiarito, anche se colpisce il fatto che, nell’ambito del referendum istituzionale del 2 giugno 1946, solo in due province del Centro-Sud prevalse il voto per la Repubblica: Trapani e, forse non a caso, Latina.

Di un certo interesse appaiono poi le considerazioni espresse dal costituzionalista Armaroli sulla presidenza di Giorgio Napolitano, definito significativamente “l’arbitro della legislazione” (p. 211). In particolare, viene ben descritto l’avvio di quella prassi che potremmo definire della “promulgazione vestita”, consistente nel fatto che “se non si può punire il legislatore perché il rinvio alle Camere di un disegno di legge di conversione comporterebbe la decadenza del provvedimento *ex tunc*, almeno lo si educi a dovere facendogli intravedere sempre la spada di Damocle del rinvio alle Camere”, segnalando con lettere a parte (al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle Camere) aspetti di criticità riscontrati nei provvedimenti pur promulgati. L’innovativo ruolo del presidente Napolitano nella fase “integrativa dell’efficacia” del procedimento legislativo è stato ben sviluppato da V. Lippolis e da G. M. Salerno (*La Presidenza più lunga*, Il Mulino, 2016).

Questa prassi sarà poi continuata dal suo successore: è sempre Armaroli a precisarlo (p. 32), Sergio Mattarella ha rinviato al Parlamento una sola legge in data 27 ottobre 2017 (quella sulle industrie produttrici di mine anti-persona), ma ha trasmesso al Presidenti del Consiglio e ai Presidenti delle Camere ben cinque lettere di richiami in occasione di promulgazioni di leggi.

Ma non basta. Armaroli ci fa riflettere sul fatto che il “sistema” ha sempre retto ed è stato tempestivo anche nelle situazioni più difficili, come nel caso dell’elezione

“in zona Cesarini” di Giovanni Leone, per cui finora non si è mai dovuta affrontare in concreto la questione del *quid agendum* nel caso in cui il settennato venga a scadenza e il Parlamento riunito non sia riuscito ad esprimere il nuovo Presidente. Subentra il Presidente del Senato, quale supplente ai sensi dell’articolo 86, primo comma, della Costituzione, oppure si deve applicare l’istituto generale della *prorogatio* nei riguardi del Presidente uscente? Com’è noto, la questione era stata adombrata proprio nei dibattiti del gennaio del 2022 e la maggioranza dei giuristi interpellati si era espressa nel senso di preferire la tesi della *prorogatio*.

In merito a una questione affine Paolo Armaroli ci rende partecipi di una vicenda personale – condivisibilmente valorizzata da Riccardo Mazzoni nella sua recensione (su *Il Tempo* del 21 marzo 2022) – quando il 29 giugno 1985 Sandro Pertini telefona proprio al costituzionalista ed editorialista Paolo Armaroli, il quale gli precisa che il Presidente della Repubblica in carica è ancora e solo lui, mancando 10 giorni alla fine del settennato, anche se 5 giorni prima era stato eletto dal Parlamento riunito Francesco Cossiga (p. 147). Com’è noto, il Presidente Pertini “infuriato” si dimise e per qualche giorno Cossiga ne esercitò le funzioni per supplenza quale Presidente del Senato. Un precedente è sempre un precedente: quindi poi le c.d. “dimissioni di cortesia” (del Presidente uscente non ancora scaduto a seguito dell’elezione del successore) sono state replicate da Scalfaro nel 1999.

Per quanto concerne specificamente il cultore del diritto parlamentare, Armaroli fa il suo mestiere e ad esempio ricorda quando nel 1962 il Presidente della Camera annulla una votazione, perché “al nono scrutinio accade un fattaccio tutto di marca democristiana. Il senatore Angelo Cemmi consegna al collega Antonio Azzara una scheda già compilata. E le sinistre con ragione insorgono per la violazione della segretezza del voto” (pp. 105 s.).

E ancora. Nel 1992, invece, il Presidente della Camera “deve prendere atto del fatto che in due votazioni successive il numero delle schede supera il numero dei votanti. Ma le votazioni non sono annullate in omaggio al principio generale di resistenza, secondo il quale la votazione è valida se il numero in eccesso è influente sull’esito del voto” (p. 170). Infine, per restare al tema, anche nel 2006 “il Presidente Bertinotti avverte che si è riscontrata una unità in meno nel numero delle schede rispetto ai votanti che è da ascrivere al fatto che non tutte le schede consegnate sono state deposte nelle urne” (p. 200).

Non ha poi avuto torto Cesare Maffi (nella recensione su *Italia Oggi* del 8 marzo 2022) a soffermarsi sulla distinzione, puntualmente spiegata dal professor Armaroli, fra mancata partecipazione al voto, astensione (nel voto) e scheda bianca, con differenti effetti procedurali ai fini ad esempio dei *quorum* e con possibili diverse conseguenze politiche. Addirittura nel 2006 le schede bianche raggiunsero il numero record di 770 (p. 200). Si narra poi che nel 1948 il deputato

Giovanni Alliaia di Montereale, un monarchico convinto, nel dichiarare la propria astensione stracciò platealmente la scheda.

Sullo sfondo rimane sempre il Paolo Armaroli giornalista, a volte abile retroscenista, altre imbattibile battutista. Ricordiamo qualche aneddoto in ordine sparso.

“De Nicola non metterà mai piede al Quirinale, timoroso, da buon napoletano, della maledizione di Pio IX” (p. 80). Per *incidens* si ricorderà che, secondo la rievocazione di Mario Toscano, De Nicola provocò qualche problema all’Italia ritardando di un giorno la ratifica del trattato di pace di Parigi, perché non voleva firmarla di venerdì. Fra l’altro anche la Costituzione italiana fu firmata di sabato.

Paolo Armaroli sottolinea poi, a proposito di Gronchi, *maledetto toscano di Pontedera* – quasi contrapposto nello stile a Ciampi, *livornese anomalo*, secondo la recensione di Enrico Nistri (sul *Corriere fiorentino* del 13 marzo 2022) – che “lui mira dritto al sodo, al potere. E le soddisfazioni non gli mancheranno. Di tutti i generi: gonnelle incluse” (p. 94). Ma soprattutto ne critica l’interventismo in politica estera e l’ingenua pretesa di discutere da pari a pari con il Presidente degli USA, sorvolando sul fatto che la nostra non è una Repubblica presidenziale (p. 97).

L’Autore poi dà atto a Saragat di essere un uomo colto, che era solito leggere Goethe in tedesco, conoscendone le opere quasi a memoria. Anche se quel Presidente “ama la buona cucina e il buon vino delle sue parti. Al punto che si diceva che avesse come confessore spirituale Don Perignon... Ma era una malignità gratuita perché era solo un buon intenditore del ramo” (p. 121).

Parimenti, considera Giovanni Leone un cattedratico di grande livello, ma “certo, l’uomo era pittoresco e si presta a qualche stiletta” e “certo, un cuor di leone, a dispetto del cognome, non lo è mai stato” (p. 134). Però su quest’ultima notazione Francesco Damato (nella recensione su *Il Dubbio* del 17 marzo 2022) ha dichiarato di non essere del tutto d’accordo, ricordando in particolare la coraggiosa posizione assunta dal Presidente Leone durante il sequestro Moro, dissonante rispetto alla linea della fermezza; posizione che forse ebbe un peso nella successiva richiesta di dimissioni anticipate.

Oppure a proposito di Scalfaro l’Autore ricorda la sferzante battuta di Indro Montanelli: “Se non l’uomo della Provvidenza, certo l’uomo dell’emergenza: un Presidente per disgrazia ricevuta” (p. 169).

Infine, viene riportata la risposta imbarazzata – ma quanto mai astuta – del Presidente Napolitano ad un giornalista, che gli ricordava la preoccupazione da parte del PDL che il Presidente Monti, una volta sceso in campo, potesse seriamente garantire la propria neutralità: “io ho preso nota di questa preoccupazione e la trasmetterò al Presidente del Consiglio” (p. 210).

Se in conclusione volessimo parafrasare il metodo di Paolo Mieli e suggerire tre testi recenti per approfondire la nostra Presidenza della Repubblica, ci permetteremmo di indicare: *Il settennato presidenziale*, appena edito da Il Mulino,

2022, a cura di F. Bonini, rettore della Lumsa; A. Pertici, *I Presidenti della Repubblica. Da de Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Il Mulino 2022; e *tertium*, a parte, va considerato P. Armaroli, *Mattarella 1 & 2*, testo ora recensito e consigliato anche ai non giuristi per saperne di più.