

Il ruolo del Parlamento nella rielezione
presidenziale, tra vuoto dei leader e
crisi di governo. Riflessioni a margine
della seconda elezione del Presidente
Mattarella

di Irene Pellizzone

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



Il ruolo del Parlamento nella rielezione presidenziale, tra vuoto dei leader e crisi di governo. Riflessioni a margine della seconda elezione del Presidente Mattarella *

di Irene Pellizzone

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

1. La rielezione del Presidente Mattarella per “assecondare la saggezza del Parlamento”?

Descrizione del percorso

La rielezione del Presidente Mattarella a Capo dello Stato si è contraddistinta per la faticosa e in ultima analisi disastrosa azione dei capi-partito. Tale inadeguatezza è stata compensata da una aggregazione parlamentare relativamente veloce (otto scrutini in sei giorni) e molto ampia, prodottasi con un moto per così dire “dal basso”, intorno alla figura del presidente della Repubblica uscente. Si tratta di un iter e di una soluzione non scevri da criticità su un piano dell’opportunità costituzionale, consolidando essi il precedente del secondo mandato a Giorgio Napolitano; ma in questo modo è stato possibile allontanare, almeno nell’immediato, il rischio di una crisi di governo in un momento di acuta crisi sociale dovuta al protrarsi della pandemia.

In queste brevi riflessioni, lasciando da parte la problematicità della rielezione del presidente uscente, ci si intende soffermare proprio sul ruolo giocato dal Parlamento nel vuoto lasciato dai leader di partito, alla luce del contesto di crisi sanitaria e sociale prodotta dalla pandemia.

A tal fine, è necessario un breve inquadramento della presente elezione, volto ad individuarne tratti innovativi e specificità, da un lato, ed elementi di continuità rispetto al passato, dall’altro.

Vediamo quindi, per prima cosa, le tappe di questo accidentato percorso.

Il settennato Mattarella bis era stato accantonato da alcuni partiti, ma in modo evidentemente non irreversibile, come spesso accade in queste circostanze, a maggior ragione dato il precedente del Presidente Napolitano, suo immediato predecessore. Era stato lo stesso Capo dello Stato, in alcune esternazioni, ad escludere questa strada in via apparentemente definitiva, per ragioni di opportunità

* Paper richiesto dalla Direzione.



costituzionale¹, e a fare riferimento alla fine del suo settennato come alla chiusura del suo ruolo di Presidente².

Ciò nonostante, già dal terzo scrutinio il Capo dello Stato in carica era presente in modo significativo tra i votati, conseguendo, con 125 voti, il risultato migliore (ancorchè largamente insufficiente); al quarto scrutinio, con 166 voti, è ancora una volta il più votato; al quinto scrutinio, il Parlamento respinge il nome della Presidente del Senato, portato avanti dalla destra sotto l'egida di Salvini, con uno scarto molto alto, che rivela fallimentare il metodo con cui si abbina la proposta di una elevata carica dello stato ad un preciso polo politico³; ma, già dal sesto scrutinio, il Presidente Mattarella torna ad essere il nome "per natura" capace di attrarre più voti, collocandosi al primo posto, con 336 schede a suo favore; al settimo scrutinio viene di nuovo superata l'ipotesi di un'altra candidata donna, prospettata da parte di due leaders (Salvini e Conte), e Mattarella, svettando oramai costantemente, consegue 387 voti.

Questa è la situazione quando, prima dello scrutinio decisivo, il segretario del Partito Democratico afferma, in un incontro con i delegati regionali, che «*Se non si riesce ad arrivare in fondo, e noi tenteremo di fare questo, dopo di che c'è la saggezza del Parlamento, assecondarla è democrazia*». Anche il leader della Lega, dopo avere votato durante lo scrutinio precedente l'elezione, afferma, imputando un ruolo decisivo all'assemblea parlamentare, che a questo punto gli «*sembra più serio dire che c'è una parte di Parlamento che non vuole trovare un accordo... la squadra rimane così, Draghi rimane a Palazzo Chigi, Mattarella rimane al Quirinale, il Parlamento torni a fare il Parlamento*». Una sorta di presa d'atto che il Parlamento ha formato una sua decisione e che questa vada rispettata.

All'ottavo scrutinio si trova dunque l'accordo formale di tutti i leader, tranne Meloni, e viene dunque rieletto il Presidente Mattarella, con la seconda maggioranza più alta della storia repubblicana, dopo il Presidente Pertini.

¹ Come trapela in particolare da una prima esternazione riferita al Presidente Segni e da una seconda sul Presidente Leone, che si erano entrambi fatti promotori di sollecitazioni al parlamento per introdurre il divieto di rieleggibilità del Capo dello Stato; v., tra i discorsi del Presidente della Repubblica, in www.quirinale.it, l'*Intervento tenuto all'incontro di studio "Giovanni Leone. Presidente della Repubblica 1971-1978" nel ventesimo anniversario della scomparsa*, 11 novembre 2021, in www.quirinale.it; v. inoltre, di qualche mese precedente, la *Dichiarazione del Presidente Mattarella in occasione dei 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, 2 febbraio 2021.

Non sono peraltro solo queste le occasioni in cui Mattarella ha espresso la propria volontà di volersi fermare al termine del primo settennato, ritenendo di fatto non percorribile un secondo mandato. In particolare, si ricordi che quanto avvenuto a margine della presentazione del disegno di legge costituzionale Parrini, Zanda e Bressa (DDL S. 2468). Quando la stampa ha tratto da questa iniziativa il significato – ovvio - di vietare solo *pro futuro* un secondo settennato, traendo in controtuce la conseguenza che Mattarella potesse essere l'ultimo presidente rieleggibile, il Quirinale ha fatto trapelare una certa irritazione, come attestano i più noti quirinalisti, perché la proposta di legge avrebbe in qualche modo sconfessato la lettura costituzionale per cui una rielezione avrebbe dovuto già essere esclusa: v. per tutti M. Breda, *L'irritazione del Quirinale per le interpretazioni sul ddl che impedirebbe la rielezione del presidente della Repubblica: «Conferma l'opinione di Mattarella»*, in *Corriere della sera*, 3 dicembre 2021.

² Si vedano, ad esempio, i messaggi di fine anno del 2020 e del 2021.

³ Mancavano dunque ben 123 voti alla maggioranza assoluta.

2. La stabilizzazione dell'Esecutivo in un momento di acuta crisi: una panacea di tutti i mali?

Il parlamento sembra aver dato in un certo senso prova di avere funzionato, trovando al suo interno, nonostante l'indisponibilità dello stesso Mattarella e nonostante l'assenza di una guida effettiva dei capi dei partiti, una convergenza verso la soluzione funzionale alla stabilità del Governo, che poi è stata in grado di trascinare ampia parte dell'arco parlamentare.

Non si tratta di una elezione particolarmente lunga, specie se paragonata a quelle della c.d. prima Repubblica⁴, e, come si è detto, connotata da una tra le più elevate maggioranze mai ottenutesi, tale da conferire al neo-eletto Presidente una grande legittimazione all'atto dell'investitura.

In un momento di grande difficoltà per il paese, ha prevalso su tutto, comprese le ragioni di inopportunità costituzionale segnalate dallo stesso Mattarella di un suo secondo settennato, la strumentalizzazione dell'elezione presidenziale in chiave di stabilizzazione del Governo.

Si è dunque relegata in secondo piano, almeno per il momento, una riflessione sugli effetti del consolidamento della prassi della rielezione presidenziale⁵.

Al netto di questo importante elemento, e fermo restando che la memoria storica avrebbe dovuto suggerire di evitare di attardarsi con candidature verosimilmente infruttuose, questa rielezione può senza dubbio essere annoverata tra quelle avvenute in tempo di "crisi istituzionale", che ha portato alle Presidenze di Pertini, a seguito dell'omicidio Aldo Moro, Scalfaro, a seguito dell'uccisione di Giovanni Falcone, e alla seconda Presidenza di Napolitano, avvenuta quando sembrava impossibile formare un governo, per il consistente ingresso in parlamento di una forza politica difficilmente riconducibile alle logiche della forma di governo parlamentare⁶.

Decisivo per questo percorso è stato insomma il contesto emergenziale delle crisi sanitaria e sociale prodotte dalla pandemia, accanto alle divergenze all'interno dell'alleanza a sostegno del Governo, che hanno funto da acceleratore per l'elezione del Capo dello Stato e di questo Capo dello Stato.

L'esigenza di una figura che consentisse al Presidente del Consiglio Mario Draghi di rimanere al suo posto, dando continuità al governo e un'idea di stabilità a livello nazionale, europeo e internazionale, è stata uno dei motori di questa vicenda.

⁴ Si colloca infatti esattamente in media, tenuto conto che Scalfaro, Pertini, Leone, Saragat e Segni hanno superato gli otto scrutini, mentre Mattarella primo, Napolitano primo, Napolitano secondo, Ciampi, Cossiga, Gronchi ed Einaudi sono rimasti al di sotto di tale soglia.

⁵ Di recente, ovvero a congrua distanza dalla prima rielezione della storia repubblicana, avvenuta 8 anni prima, ritengono corretto e non inopportuno lasciare aperto il varco per una seconda elezione, G. Menegatto, *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *ConsultaOnline*, 1 aprile 2021; G. D'Amico, *Rieleggibilità del Capo dello Stato e semestre bianco: la versione del Quirinale*, in *Quad. cost.*, 2021, 404 ss.

⁶ V., per questa interessante classificazione e lettura delle elezioni indicate, C. Martinelli, *Elezioni presidenziali e crisi istituzionali nell'Italia repubblicana*, in C. Bassu, F. Clementi, G.E. Vigevani (a cura di), *Quale Presidente?*, cit.



Mattarella è stato rieletto, senza che prima si tentasse di percorrere strade ulteriori a quelle già sperimentate senza esito, per consentire al Governo, invero sostenuto da una maggioranza amplissima, ma talmente disunita da essere messa a dura prova dalla difficoltà di convergere verso un nome comune per il Quirinale, di rimanere in carica sino al termine della legislatura.

Nel corso della storia repubblicana non sarebbe una novità che l'elezione del Presidente della Repubblica rechi dei rischi per la tenuta dello schieramento politico al governo e, addirittura, possa concorrere a dare a quest'ultimo stabilità; ciò posto, i partiti si sono sempre prodigati affinché l'elezione presidenziale non diventasse un fattore di crisi, come avvenuto solamente a seguito della scelta di Giovanni Gronchi, nel 1955.

Se è vero che la stabilizzazione dell'Esecutivo, per di più in un così delicato momento di crisi, aggravata dall'esigenza di mettere in sicurezza il PNRR, può rappresentare un traguardo fondamentale persino della scelta di *quale* Capo dello Stato avere per il settennato a venire, è anche vero che sarà molto importante verificare se il Presidente rieletto, nel suo giuramento, si occuperà dei profili critici dettati da una sua permanenza in carica per altri sette anni (non esistono infatti mandati a termine), eventualmente profilando una sua dimissione una volta superata l'emergenza sanitaria, sociale, o politica.

3. L'assestamento del precedente della rielezione di Napolitano: il consolidamento di una corsia preferenziale agevole per il Parlamento

In questo contesto, il risultato ottenuto può apparire apprezzabile, tenuto conto che è stato conseguito, si torna a ribadire, *nonostante* il vuoto di indicazioni da parte dei partiti.

D'altra parte, occorre segnalare che questa è una soluzione per così dire in negativo, nel senso che il Parlamento ha comunque dimostrato l'incapacità di individuare un nominativo nuovo e c'è comunque stato bisogno di ricorrere proprio alla figura già collaudata e inattaccabile nella sua *auctoritas* del Capo dello Stato.

Certamente colpisce che si siano superati due volte su due, nelle ultime elezioni presidenziali, gli argomenti di inopportunità che avrebbero giocato a favore della ricerca di una nuova figura, tenuto conto, ad esempio, dell'allargamento dei poteri presidenziali progressivamente divenuti sempre più ampi, della considerevole durata temporale di due mandati da sette anni, e degli effetti che un'aspettativa di rielezione possono generare sul ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo, snaturandone le già delicatissime elezioni.

In questo senso, la peculiarità di questa elezione risiede, oltre che nell'inadeguatezza delle direttive provenienti dai vertici dei partiti e nell'autonomia del Parlamento, nell'assestamento del varco aperto nel 2013 dalla rielezione di Giorgio Napolitano.



Infatti, il ricorso a figure istituzionali, come la seconda carica dello Stato, ammantate in quanto tali di un'aurea *super partes*, come da consolidata prassi⁷, non è bastato a mettere al riparo il voto da accuse di partigianeria tali da comprometterne il buon esito, essendo le trattative politiche inquinate dalla ricerca di una vittoria di un polo su un altro.

Del resto, se è vero che si è spesso ricorso a candidature di soggetti che avessero ricoperto tali cariche, è anche vero che non sempre ciò è valso a superare le divergenze interne ai partiti e tra partiti: si pensi alla mancata elezione del Presidente del Senato Merzagora, nel 1955, cui ha fatto seguito l'elezione del Presidente della Camera Gronchi, o alla mancata elezione del Presidente della Camera Fanfani nel 1971, che ha visto invece poi propendere per l'elezione di Leone.

È dunque fallito più volte il tentativo di convergere su soggetti autorevoli per avere ricoperto o essere attualmente titolari di elevate cariche istituzionali, come la presidente del Senato e la direttrice del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza.

Tale fallimento è anzi sfociato nella riproposizione spontanea, non contaminata dalle logiche di parte di cui sopra, della stessa personalità da rinnovare, ovvero il Presidente della Repubblica in scadenza, quale unico garante dell'autorevolezza necessaria per conseguire la maggioranza assoluta.

In questo senso, si può dire che il precedente della rielezione di Giorgio Napolitano abbia non solo abbattuto una barriera, ma aperto una corsia preferenziale molto comoda per le forze politiche, pur in assenza (si ribadisce) di una riflessione approfondita sul punto.

Al netto della percezione del 2013, dell'eccezionale peculiarità del cortocircuito politico, cui, secondo l'avvertimento generale, sarebbe stato in grado di far fronte solo l'inquilino uscente del Quirinale, si è trattato di un precedente pesante, giacché alla prima occasione utile ha fatto sì che il Capo dello Stato venisse guardato, all'atto del congedo, come l'unico soggetto capace di dare stabilità al rapporto tra Parlamento e Governo.

Oltre a questo specifico consolidamento, che di per sé rappresenta una profonda novità, vi sono certamente però alcuni elementi di vera e propria continuità rispetto al passato, tra cui:

- a) l'inadeguatezza di candidature di leader di schieramenti di peso⁸, come dimostrato dalle ragioni che hanno portato al ritiro di Berlusconi;
- b) la caratura politica dell'inquilino del Quirinale la complementare esclusione di candidature di soggetti autorevoli per aver contribuito al progresso del paese in mondi estranei a quello politico o eminentemente tecnici (con l'eccezione del solo Ciampi, il quale peraltro, pur privo di un *cursus*

⁷ Su cui cfr. G. E. Vigevani, *Crisi ed elezione del Capo dello stato, tra regolarità ed eccezioni*, in C. Bassu, F. Clementi, G.E. Vigevani (a cura di), *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, Bologna, 2022.

⁸ V., ad esempio, il precedente della mancata elezione di Fanfani nel 1964 e nel 1971, di Forlani nel 1992 e di Prodi nel 2013.



honorum strettamente politico, aveva ricoperto il ruolo di Ministro dell'Economia e Presidente del Consiglio); si pensi allo stesso Draghi, rispetto al quale è serpeggiata l'idea che fosse invisibile proprio anche perché era il momento che la c.d. politica riprendesse i suoi spazi⁹, o a Andrea Riccardi, fondatore della comunità di Sant'Egidio, proposto dal M5S e dal PD.

4. La “massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche” nelle elezioni presidenziale.

Una rilettura oggi

Ciò posto, è evidente che l'esistenza di un'amplissima maggioranza, a sostegno del Governo, abbia reso non più facile, bensì più difficile un accordo per il Quirinale.

L'elezione è stata costantemente accompagnata dalle fratture generate da parte dei leader, nei loro ripetuti tentativi di affermarsi all'interno e all'esterno del partito e, di riflesso, ha fortemente rischiato di compromettere la permanenza del rapporto di fiducia.

Non si tratta certo di una novità.

«In realtà l'elezione del Capo dello Stato rappresenta nella nostra Repubblica il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche».

Queste le note parole di Leopoldo Elia nella voce enciclopedica sulle forme di governo del 1970¹⁰.

Non molto sembra essere cambiato, da allora, anche se i contesti e le ragioni di tale fenomeno sono mutati¹¹.

Elia spiegava gli effetti dell'elezione presidenziale sulle alleanze non tanto e non solo in termini di *enlargment of functions* presidenziali, che avrebbe nutrito appetiti verso una carica che, sin dai suoi esordi, aveva manifestato una caratura tutt'altro che notarile, bensì poteri di influenza pervasivi e pregnanti¹².

Accanto alla ambizione dei partiti a conquistare i poteri del Quirinale per la sua centralità, Elia pone piuttosto la sicurezza della tenuta del mandato presidenziale, che assicura una permanenza di sette anni *«nella posizione più elevata della organizzazione dello Stato e con larghe possibilità di influenza»*, la quale *«può compensare le frustrazioni di una leadership mancata o sempre insidiata in sede di partito e di Governo. L'instabilità ministeriale,*

⁹ Naturalmente non è questo l'unico ostacolo frappostosi rispetto al suo passaggio da palazzo Chigi al Quirinale.

¹⁰ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, 1970, 661.

¹¹ V., per alcune considerazioni sull'attualità di questa connotazione delle elezioni presidenziali nel 2013, al momento della scelta di conferire nuovamente mandato al Presidente Napolitano, S. Staiano, *Nessuna «normalizzazione»*. *Annibale non era alle porte*, in www.federalismi.it, n. 3/2015, 4 febbraio 2015.

¹² Basti ricordare, in merito a quei poteri presidenziali di influenza, che vanno ben oltre ciò che traspare all'esterno del Quirinale, la prassi consolidata per cui il Capo dello Stato viene informato preventivamente della riunione del Consiglio dei Ministri e del relativo ordine del giorno. Questo è quanto trapelato, facendo affiorare una prassi istituzionale ben radicata nel tempo, in merito all'emanazione del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale, in un comunicato in cui il Presidente Napolitano ha manifestato il disappunto per non esserne stato informato e la sua opposizione alla relativa emanazione: *In merito all'emanazione del testo del decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale*, in www.quirinale.it, 4 novembre 2011.

l'incapacità del maggior partito di darsi un leader sono le cause più profonde di quella fuga dal precario che è diventata l'elezione a Presidente della Repubblica»¹³.

Fermo restando il desolante vuoto di leadership e di responsabilità politica, non è forse allora il caso di scandalizzarsi per quanto avvenuto oggi.

Ma quanto è davvero cambiato con la rielezione del Presidente Mattarella?

In questo caso, a differenza del contesto cui si riferiva Elia, la dislocazione e dissociazione delle forze politiche non è avvenuta a dispetto del nominativo favorito dal partito, ed a beneficio di figure meno connotate per la loro vicinanza al leader¹⁴, ma si è verificata, in modo persino accelerato¹⁵, a prescindere dalle indicazioni di partito.

Fermo restando che il sistema elettorale in vigore è un fattore di misurazione importante, la primissima impressione, da approfondire in altra sede, è che nel periodo dell'incerto bipolarismo la carica del Quirinale abbia subito una torsione. Non è più soltanto la ricerca della stabilità della carica a motivare ogni volta la complesse forme di manifestazione della contesa per il Colle più ambito: specie durante la Presidenza Ciampi e la prima Presidenza Napolitano¹⁶, infatti, sembrano divenute più consapevoli, rispetto al passato, le attrattive dei partiti verso i poteri di influenza assommata dal Capo dello Stato, non ultimi quelli di freno, come il rinvio delle leggi o il veto in sede di emanazione¹⁷, ovviamente a maggior ragione tenuto conto della durata settennale del mandato.

Sembra invece che, con la seconda elezione del Presidente Napolitano, la scelta da parte del Parlamento in seduta comune del Capo dello Stato venga strumentalizzata al fine di formare il Governo, a seguito di risultati elettorali difficili da ricomporre in alleanze parlamentari.

Oggi, da ultimo, la rielezione del Presidente Mattarella è costruita attorno ad un unico asse portante: giungere in soccorso del singolo Governo in carica, a rischio di caduta, a un anno dal termine della scadenza naturale legislatura.

La “fuga dal precario” di cui parlava Elia, nel vuoto della direzione politica, vede allora ridurre al minimo i propri orizzonti, divenendo una fuga dalla singola crisi di governo, anziché dall'instabilità dell'esecutivo: l'operazione politica prodotta *motu proprio* dal Parlamento, nella sua “saggezza”, ma nell'assenza di una guida, ha un respiro sempre più corto.

¹³ L. Elia, *op. cit.*

¹⁴ V. ancora G. E. Vigevari, *op. cit.*

¹⁵ Precludendo di fatto il tentativo di candidatura di Casini.

¹⁶ V. al riguardo V. Lippolis - G. M. Salerno, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016.

¹⁷ Si ricordi quanto avvenuto, ad esempio, in occasione del rinvio di “leggi manifesto” da parte del presidente Ciampi, come la legge di riforma del sistema radio-televisivo, la legge di riforma dell'ordinamento giudiziario e la legge di riforma dell'appello penale, o, durante la Presidenza Napolitano, in occasione della vicenda di Eluana Englaro, in cui uno scontro istituzionale senza precedenti tra palazzo Chigi e Quirinale ha accompagnato, come noto, l'emanazione di un decreto – legge.



La Costituzione pare possa prestarsi anche a questo, nella sua indeterminatezza in relazione al divieto di rielezione. Eventuali sbarramenti a questa via, andrebbero previsti espressamente con una revisione costituzionale *ad hoc*.

D'altra parte, è quantomai ovvio ricordare che il limite essenziale ai poteri presidenziali sono la controfirma ministeriale e l'irresponsabilità, e c'è da augurarsi che continueranno ad esserlo.