

*Repliche alla Lettera****Note minime sui problemi di “fine mandato”
del Presidente della Repubblica******di Augusto Cerri***

La rielezione del Presidente Mattarella ha consentito di superare una non facile “*empasse*” costituzionale, come la rielezione del Presidente Napolitano apparve provvidenziale sotto il medesimo punto di vista. In entrambi i casi si è trattato di una utilizzazione al meglio di personalità di altissimo profilo non facilmente sostituibili al vertice delle istituzioni, forzando una loro riluttanza iniziale.

Questo si premette per significare che una soluzione drastica, come quella di abolire il “semestre bianco” e, al contempo, di abolire la rieleggibilità del Presidente in carica non è facilmente praticabile, perché in realtà le istituzioni possono aver bisogno o possono giovare di personalità di sperimentata esperienza e di affidabilità non facilmente surrogabile. Il trascorrere del tempo può, d’altra parte, rendere agevole lo scioglimento di nodi politico-istituzionali che, in un certo momento, sembravano insuperabili. Quando il Presidente Napolitano segnalò nuovamente il Suo intento di cessare dall’incarico, il nodo, che in origine sembrava inestricabile, con una relativa facilità venne sciolto, ad es., in favore del Presidente Mattarella che, intanto, aveva maturato una feconda esperienza nella Corte costituzionale. Fatto sta che il Presidente della Repubblica, nonostante i suoi poteri non certo di indirizzo politico ma di “controllo attivo” (per così dire), è un *nerve center* del sistema istituzionale e la sua elezione ha rappresentato da sempre un punto di estrema delicatezza che richiede cautele in eventuali revisioni costituzionali. Il fatto che, in tempi recenti, non si siano più ripetute le “maratone elettorali” talvolta venute in essere nel corso della “prima Repubblica”, può segnalare una maggiore consapevolezza delle forze politiche, ma non esclude la delicatezza dello snodo istituzionale.

La nostra è una “repubblica parlamentare” e tale deve rimanere, a mio sommo avviso, evitando riforme o revisioni che sono estranee alla sua storia: anche quella di una elezione di un “presidente di garanzia”, nell’ambito del sistema parlamentare, sull’esempio austriaco o portoghese. Da noi potrebbe non esser facile accettare i limiti di questo ruolo dopo una legittimazione elettorale autonoma. Un conflitto di legittimazioni, d’altra parte, potrebbe essere esiziale per la salute del sistema. Né mi auguro un sistema presidenziale o semipresidenziale che questo conflitto, in qualche modo, istituzionalizza e regola, perché comporta o può comportare pur sempre una duplicità e concorrenza di legittimazioni e, in conseguenza, problemi non facili di efficiente ed efficace esercizio delle funzioni. Un Presidente senza maggioranza parlamentare o ipotesi di “coabitazione” fra

Presidente della Repubblica e Presidente del Consiglio diversamente orientati sul terreno politico sono esempi tipici di “sofferenza” di un sistema, che, altrimenti, può esprimere in modo più diretto e coerente un indirizzo politico. È luogo comune del diritto comparato, ad es., che un *leader* inglese, appoggiato da una solida maggioranza, è assai più potente di un Presidente americano: ogni sistema ha i suoi equilibri ed il sistema di *check and balances* degli Stati Uniti d’America è stato creato, nonostante le apparenze, proprio per evitare eccessive concentrazioni di potere o stato visto, più di recente, come filtro utile a lasciar passare solo riforme utili e largamente condivise. Il nostro paese segue vie diverse di ampi consensi, né sussistono esigenze di creare un centro forte di unificazione di vasti territori, dotati di ampi poteri di autogoverno, come può essere in USA.

Veniamo, allora, al terreno delle “riforme possibili”. Per quanto detto all’inizio, sembra da escludere una drastica regola di non rieleggibilità, unita all’abolizione del “semestre bianco”. In primo luogo, sembra, invece, utile fare un pensierino sulla “supplenza” del Presidente ove il tempo della rielezione ecceda i limiti del mandato. Si discute in dottrina se debbano intendersi estesi in *prorogatio* i poteri del Presidente uscente o debba ipotizzarsi una “supplenza” del Presidente del Senato. Nelle mie “Istituzioni” ho mostrato una qualche preferenza per questa seconda soluzione, che consentirebbe, forse, di superare, lo scoglio del divieto di scioglimento delle Camere, riferibile al Presidente uscente. L’ipotesi, d’altra parte, di un superamento dei limiti di tempo del mandato segnala un qualche nodo difficile da sciogliere, cui potrebbe giovare una Presidenza nel pieno dei suoi poteri. Si è obiettato che è difficile immaginare un supplente dotato di poteri più ampi di chi deve essere “supplito”. In astratto ciò è vero, ma si tratterebbe, nel caso, di supplenza di tipo particolare, non della persona, ormai cessata dall’incarico, ma di assunzione, a titolo vicario, di funzioni altrimenti inerti o bloccate. Non sarebbe dannosa, a mio sommo avviso, una riflessione collettiva delle forze politiche su questo “punto morto”, sia per introdurre una disposizione esplicita nel testo costituzionale od anche solo per considerare il ruolo del Presidente del Senato nel sistema complessivo, figura questa già ora di altissimo rilievo, che finirebbe con l’acquisire un ruolo ancora più decisivo nell’ipotesi considerata.

In secondo luogo, posto, dunque, che il Presidente della Repubblica deve essere rieleggibile, può divenire un problema la mancata rielezione, quasi un non adeguato apprezzamento di funzioni svolte in modo esemplare; e, per converso, può divenire un problema anche una serie di rielezioni quasi automatica che trasformi un organo temporaneo in un organo vitalizio. Ecco, il circolo vizioso. A mio sommo avviso, potrebbe giovare una revisione costituzionale che spostasse in avanti l’età minima di capacità elettorale passiva per questa altissima funzione, in coerenza, del resto, con il naturale allungamento della vita media delle persone.

Tutto qui: forse è poco ma, forse, è abbastanza utile.

Dall'opportunità politica alla inopportunità istituzionale della rielezione del Capo dello Stato

di Michele Belletti

Le vicende politico/istituzionali che hanno condotto alla rielezione di Sergio Mattarella hanno evidenziato diverse problematiche meritevoli di attenzione.

In primo luogo, le forze politiche e la società civile hanno mostrato una crescente insofferenza per il protrarsi degli scrutini, quando, nel passato, non sono mancate procedure elettorali protrattesi nel tempo, in un contesto sociale e istituzionale ove la c.d. *accountability* delle istituzioni nei confronti della società era decisamente più sfumata.

Invero, le preoccupazioni e le difficoltà nascevano dall'inedita situazione politica che il quadro istituzionale esprimeva: il Capo dello Stato avrebbe dovuto essere espresso dalle coalizioni di partiti, con il rischio di determinare una crisi di governo, oppure, doveva essere votato dalle forze dell'eterogenea maggioranza governativa, con conseguente rottura delle coalizioni?

È noto come sia costante il tentativo delle forze politiche di rivendicare e conseguentemente intestarsi l'elezione del Presidente della Repubblica.

Tendenza risalente alla prima elezione presidenziale, quando, dopo il rifiuto alla conferma da parte di De Nicola e l'accantonamento dell'ipotesi Carlo Sforza, gradito a De Gasperi, l'elezione di Einaudi fu preceduta da un tentativo di Togliatti di far convergere sullo stesso i voti delle sinistre per consentirne l'elezione al terzo scrutinio, bloccato dai democristiani che si opposero alla sospensione della seduta, impedendo ai gruppi parlamentari di consultarsi. Tant'è che al quarto scrutinio, nel quale venne eletto Einaudi, le sinistre votarono V.E. Orlando, con l'intento di dividere la maggioranza.

Questa volta, i diversi scrutini hanno fatto emergere una virtuosa istanza dal basso, proveniente dai singoli parlamentari, comunque sintomatica di partiti non coesi, se non precorritrice di preoccupanti tendenze assembleari.

Era dunque necessario individuare un autorevole successore di Mattarella, senza produrre lacerazioni nel tessuto parlamentare e soprattutto all'interno dei partiti e delle coalizioni.

V'è stato chi ha ricordato la proposta di Tosato alla Costituente (Guzzetta); ovvero, pervenire all'elezione diretta del Presidente della Repubblica nell'ipotesi in cui le forze politiche non fossero riuscite ad eleggerlo nei primi tre scrutini a maggioranza qualificata, con lo scopo di emancipare il neoletto Presidente dal legame con i partiti e con la maggioranza parlamentare, senza con ciò modificare la forma di governo parlamentare in semipresidenziale.

Tant'è che questa potrebbe essere un'ipotesi di riforma sulla quale riflettere per dare una legittimazione forte al Capo dello Stato, mantenendo immutata la forma di governo parlamentare, conservando la controfirma ministeriale per tutti gli atti presidenziali.

La candidatura di Mario Draghi, in quanto Presidente del Consiglio in carica, costituiva

un'indubbia novità, ma, nonostante qualcuno palesasse “rotture” costituzionali, non pare sussistesse alcuna problematica di ordine istituzionale, soprattutto con riguardo all'automatismo contemplato per la supplenza del Presidente del Consiglio.

Sono stati finanche evocati rischi di torsione della forma di governo in senso semipresidenziale, senza tenere conto del dato giuridico/costituzionale dell'immutata valenza dell'art. 89 Cost., ma soprattutto della “poliedricità” degli atti e del ruolo del Capo dello Stato “che fanno del Presidente della Repubblica italiana un *unicum* nel panorama dei capi di Stato delle democrazie parlamentari per qualità e quantità dei poteri esercitati” (Scaccia). Il che non ha mancato, da sempre, di determinare incertezze in ordine al ruolo da riconoscere al governo e al Capo dello Stato, soprattutto con riguardo agli atti a più elevato contenuto politico, come la nomina del governo e lo scioglimento delle Camere.

In sostanza, il Presidente della Repubblica non è mai stato quel “fannullone” evocato da V.E. Orlando, non ha subito alcun “svuotamento” o “annichilimento sostanziale” della sua figura (Galeotti).

È noto che proprio all'autorevolezza di Einaudi si deve l'affermazione degli “atti propriamente presidenziali”, con conseguente riconoscimento della polifunzionalità dell'istituto della controfirma (Chessa).

Per citare soltanto alcuni casi al riguardo, si pensi alla contesa tra Ciampi e Castelli sul potere di Grazia; al rifiuto di Scalfaro nel '94 di sciogliere le Camere, legittimando il Governo Dini; al forte condizionamento di Napolitano alla nascita del Governo Monti con la nomina di questi a Senatore a vita; al rifiuto di Mattarella di nominare Savona Ministro dell'Economia e all'apporto determinante dello stesso nella nascita in Parlamento di tutte e tre le maggioranze parlamentari che hanno sostenuto i tre esecutivi dell'odierna legislatura.

Il Capo dello Stato non viene dunque completamente estromesso dalle dinamiche fiduciarie. Nomina, infatti, un governo che entra in carica prima dell'ottenimento della fiducia, potendo significativamente incidere su quelle medesime dinamiche, quasi a dare l'impressione di un semipresidenzialismo *in nuce*.

In realtà, l'unico vero ostacolo all'elezione di Draghi era di natura strettamente politica: l'impossibilità di individuare un sostituto alla guida di un esecutivo, sostenuto da una eterogenea maggioranza, in grado di arrivare a fine legislatura.

Con l'ansia di “liquidare” Draghi, non è mancato chi ha perorato soluzioni di dubbia opportunità istituzionale, come la Direttrice generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, oppure un magistrato in pensione, o addirittura, un magistrato ancora in attività.

È evidente che queste opzioni avrebbero problematicamente rotto la separazione dei poteri, inaugurando pericolose prassi, tali da spingere funzionari dello Stato ad esercitare le loro delicate funzioni non già al servizio della Nazione, ma in ragione dell'investitura ad eventuali, future e prestigiose cariche istituzionali.

Così, la soluzione più rassicurante è parsa la rielezione di Sergio Mattarella, senza alcun dubbio la migliore per garantire la continuità dell'azione di governo e la conduzione a termine della legislatura senza troppi scossoni.

Soluzione non certo in contrasto con la Costituzione, in quanto non vietata, ma nemmeno prevista, ancorché presupposta dal c.d. "semestre bianco".

Si tratta della seconda rielezione, in un contesto ove la prassi gioca ruoli a tratti determinante, con il rischio che questa prassi diventi regola in situazioni di stallo.

La questione investe però, non tanto la legittimità, quanto l'opportunità istituzionale.

Un Presidente rieletto permanerebbe in carica 14 anni, rompendo quel delicato equilibrio di durata degli organi costituzionali pensato dai Costituenti.

Il Capo dello Stato, organo di garanzia, rimane in carica dopo lo scioglimento delle Camere che lo hanno espresso, così da consentirgli una sicura emancipazione dai partiti che lo hanno votato, comunque garantita dal prestigio del suo ruolo e delle sue funzioni.

Solo i giudici della Corte costituzionale, organo tecnico di chiusura e garanzia costituzionale, durano in carica di più del Presidente della Repubblica.

È istituzionalmente opportuno che il Capo dello Stato permanga in carica più a lungo dei giudici costituzionali che nomina?

Il mandato presidenziale settennale, a fronte di quello novennale dei giudici costituzionali rende sostanzialmente improbabile che tutti i giudici di nomina presidenziale siano espressi dallo stesso Presidente, così da garantire una pluralità ed eterogeneità di orientamenti in seno alla Consulta.

Nonostante sia considerato illegittimo il conferimento di un mandato a termine al Capo dello Stato (Lippolis), è comunque probabile che Mattarella, così come già successo a Napolitano, decida di dimettersi prima della scadenza naturale del mandato.

Tuttavia, qualora rimanesse in carica fino a novembre 2023, dovrebbe nominare altri tre giudici costituzionali, con la conseguenza che tutti e cinque i giudici di nomina presidenziale sarebbero stati espressi dallo stesso Presidente, come già accaduto al predecessore Giorgio Napolitano.

Considerato che proprio sulla nomina dei giudici costituzionali si consumò il confronto tra Einaudi e De Gasperi in ordine alla titolarità effettiva dell'atto, è forse proprio per queste ragioni di opportunità, non certo per indisponibilità personale, che Sergio Mattarella, alla luce della sua spiccata sensibilità istituzionale, aveva richiamato le note posizioni di Segni e Leone, in ordine all'opportunità

di prevedere il divieto di rielezione del Capo dello Stato, con conseguente eliminazione del semestre bianco.

L'impatto della rielezione del Presidente Mattarella: verso aspettative di rieleggibilità della carica presidenziale?

di Irene Pellizzone

Come è stato da più parti già sottolineato, la rielezione del Presidente Mattarella costituisce manifestazione del fallimento dei leader dei partiti politici e si inserisce in una crisi dei partiti divenuta, come noto, cronica. Tale fallimento non coinvolge però il Parlamento in seduta comune, che, invece, ha dato buona prova.

Si è coagulata infatti al suo interno un'ampia maggioranza (la seconda, nella storia repubblicana, dopo quella che ha condotto all'elezione del presidente Pertini), entro tempi in media con le precedenti elezioni (8 scrutini). La rielezione ha, inoltre, consegnato al paese un Presidente espressione della scelta di tutti i gruppi parlamentari, con l'eccezione di Fratelli d'Italia, evitando la crisi di governo ed il rischio di uno scioglimento anticipato.

Non si è trattato però di un risultato semplice da ottenere, in presenza di un Governo sostenuto da un così ampio arco di forze politiche e in un momento di crisi sanitaria, sociale ed economica ancora acuta. Infatti, da un lato, una convergenza politica più esigua di quella espressasi a favore dell'Esecutivo avrebbe esposto al pericolo di spaccature nella maggioranza di Governo, con possibili ricadute sulla tenuta di quest'ultimo e sulla durata della legislatura. Per evitare questo rischio, si rendeva necessario investire una figura capace di intercettare consensi davvero trasversali, mettendo al riparo il Parlamento da elezioni anticipate. Dall'altro lato, però, paradossalmente, l'ampiezza dell'arco politico a sostegno del Governo ha aumentato, anziché diminuire, il coefficiente di difficoltà dell'elezione presidenziale.

La scelta è così ricaduta sul Presidente uscente, che, già dal terzo scrutinio, grazie all'autorevolezza acquisita nel settennato appena concluso, aveva raccolto un numero significativo di voti, dimostrando di incarnare una soluzione realmente contemplata da diversi elettori. A dare linearità al cammino imboccato e a contenere l'elezione in una tempistica ragionevole sono stati certamente, da un lato, il timore di un anticipato ritorno alle urne e l'esigenza di continuità del Governo, e, dall'altro, l'alta considerazione verso il Capo dello Stato. L'impiego del mandato immediatamente svolto al Quirinale in chiave di rassicurazione e garanzia da parte delle forze politiche ha dunque concorso a favorire la soluzione della rielezione.

La scelta della rielezione come antidoto alla crisi viene evidenziata dal neo eletto Capo dello Stato, che, nel messaggio tenuto alle Camere in occasione del suo secondo giuramento, fa esplicitamente riferimento alla consapevolezza del Parlamento di evitare di mettere a repentaglio le "risorse

decisive” e le “prospettive di rilancio del Paese impegnato a uscire da una condizione di gravi difficoltà”. Sempre nel giuramento, la medesima consapevolezza è posta dal Presidente appena rieletto alla base dell'accettazione del suo nuovo mandato e dell'impegno con esso assunto, in un momento altamente critico per la tenuta del tessuto sociale del paese, mentre nessuna allusione è fatta alla inopportunità di una seconda elezione, stigmatizzata in altre occasioni dallo stesso Mattarella.

Le preoccupazioni derivanti dall'investitura, per quattordici anni, della stessa persona nella carica monocratica di vertice dell'ordinamento, la quale ha visto per di più progressivamente espandersi in via di prassi il raggio d'azione riservato e pubblico dei suoi poteri, cede dunque il passo alle contingenti esigenze di stabilità dell'esecutivo.

Ciò fermo restando, si è ben consapevoli che la rielezione del Presidente Mattarella non costituisce una rottura della Costituzione, perché il testo costituzionale, per una lungimirante scelta di flessibilità dei Costituenti, non contiene un divieto di rielezione, come accade invece per i giudici costituzionali ed i membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura. Anche se la previsione del semestre bianco depone indubbiamente in questo senso, non pare del tutto assorbente l'obiezione che riduce il divieto di scioglimento a fine mandato ad un mero affievolimento del potere presidenziale di dettare la fine della legislatura. Si è altresì consapevoli che la proposta di elezione del Presidente uscente non costituisce una novità nemmeno nella prassi.

Tuttavia, la effettiva opzione per un secondo mandato presidenziale, in due occasioni una consecutiva all'altra, apre un interrogativo sulle votazioni presidenziali a venire.

Si ritiene necessario mettere a fuoco, più in particolare, l'impatto del consolidamento della prassi della rielezione sulle future elezioni presidenziali. Il duplice ricorso alla rielezione non significa certo che la contingenza a favore del Presidente al termine del suo primo mandato si ripresenterà. Ciononostante, si è certamente rafforzata la consapevolezza tra le forze politiche della percorribilità della seconda elezione e dei suoi eventuali aspetti positivi, o, se possibile usare questo termine, della sua “comodità”.

Il fatto che, in occasione della designazione per il suo primo mandato, il Capo dello Stato possa essere individuato anche in funzione della sua rielezione, rappresenta allora una variabile che potrebbe fungere, in futuro, da fattore di aggravamento della complessità politica delle elezioni presidenziali.

Leopoldo Elia, nella voce dell'Enciclopedia del diritto in tema di forme di governo del 1970, già affermava che *“l'elezione del Capo dello Stato rappresenta nella nostra Repubblica il momento della massima dislocazione e dissociazione delle forze politiche”*. Da notare che Elia non attribuiva questo fenomeno tanto all'*enlargment of functions* presidenziale, quanto alla stabilità della carica, che, per la sua durata, rappresentava quella “fuga dal precario” capace di “compensare le frustrazioni di una leadership mancata o sempre insidiata in sede di partito e di Governo” ed era per questo particolarmente contesa.

Col passare degli anni e, da ultimo, con la consacrazione in due casi consecutivi della rielezione, le cose si sono rese ulteriormente complesse. All'attrattiva della "fuga dal precario", mai venuta meno, si somma, a seguito della crisi dei partiti tradizionali e dell'avvento della fase partitica dell'incerto bipolarismo, anche una maggiore contezza presso i partiti dell'*enlargment of functions* presidenziali, che, come accennato, hanno visto incrementare il loro peso specifico in via riservata ed in pubblico. Si è dunque innalzata ulteriormente la posta in gioco della carica del Quirinale. Non è un caso che, sebbene ritengano accettabile che un soggetto estraneo al circuito partitico possa svolgere la carica di Presidente del Consiglio, i partiti abbiano dimostrato, proprio in questa occasione, di guardare con esplicito sfavore ad un tecnico al colle.

A ciò si aggiungano le consapevoli aspettative che, ora, la rinnovabilità di una carica settennale potrà alimentare. In previsione di una competitività e di una lotta ancora più accese per il Quirinale, qualcuno guarda all'introduzione di candidature formali da parte dei partiti. Esse, è vero, potrebbero dare ordine e trasparenza alle disponibilità dei soggetti candidati, nonché formalizzare l'ipotesi di un secondo mandato, ma potrebbero anche irrigidire tempi e modi delle votazioni, ostacolando l'affacciarsi di accordi imprevisti e favorendo all'opposto una esplicita politicizzazione dei concorrenti, che verosimilmente sarebbero chiamati ad indicare le rispettive linee programmatiche. Si ridurrebbero così gli spazi di adattamento a contesti e soluzioni inizialmente imprevedibili, ma funzionali alla scelta di un soggetto la cui personalità sia garanzia di imparzialità, le quali, come dimostrato da ultimo col Matterella-bis, devono essere testate in modo cauto durante gli scrutini.

Al di là di ciò, si può discutere se la scelta della strada più "comoda", se è lecito usare questo termine, ovvero la rielezione di Mattarella, sia stata o meno espressione di "saggezza" del Parlamento. L'aspetto su cui si intende richiamare l'attenzione non è legato a questo, bensì allo sviluppo delle alleanze politiche nelle future elezioni presidenziali: occorrerà osservare se la rinnovabilità del mandato spingerà i partiti a concepire il ruolo di Capo dello Stato in un nuovo modo, conformandone *ab origine* la scelta, tra gli altri, al criterio della rieleggibilità.