



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2022 FASC. II

(ESTRATTO)

**MARCO LADU**

**LE PIÙ RECENTI ESTERNAZIONI DEL PRESIDENTE DELLA  
REPUBBLICA SERGIO MATTARELLA E IL PROBLEMATIC  
ANDAMENTO DEL SISTEMA DI GOVERNO ITALIANO**

25 LUGLIO 2022

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

Marco Ladu

## Le più recenti esternazioni del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella e il problematico andamento del sistema di governo italiano\* \*\*

**ABSTRACT:** *The paper tries to offer an interpretation of the statements by Sergio Mattarella, President of the Italian Republic, made during its seven-years' office. It highlights how his statements affect the governing system, eventually influencing its performance. A context analysis is, indeed, compulsory since today the Head of the State is acting as a "deputy" facing the disruption of the political system, thus becoming a point of reference of the mediation activity between political forces. The tendency of the institutional role of the Parliament, increasingly recessive before the governmental hegemony, as well as the growing mistrust of the electoral body in its representatives, well highlighted by the growing abstentionism, serve as a substrate on which a political function of the President of the Republic is cultivated and called upon to intervene in some sensitive passages of the institutional life of Italy.*

**SOMMARIO:** 1. Il rapporto di proporzionalità diretta tra la sovraesposizione del Presidente della Repubblica, la flessione del ruolo politico-istituzionale del Parlamento e la caduta del sistema partitico. – 2. Il potere di esternazione quale strumento e metodo consolidato di interlocuzione tra il capo dello Stato e l'opinione pubblica. – 3. L'incidenza e la pervasività delle esternazioni del Presidente Sergio Mattarella sull'andamento del sistema di governo italiano: dalla "grande" riforma renziana al Governo Draghi. – 4. Le prese di posizione del Presidente Mattarella contro la rielezione del Capo dello Stato e le giustificazioni che hanno sorretto il suo secondo mandato. – 5. Lo scioglimento anticipato del luglio 2022 e le "sconsolate" dichiarazioni del Presidente Mattarella. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Il rapporto di proporzionalità diretta tra la sovraesposizione del Presidente della Repubblica, la flessione del ruolo politico-istituzionale del Parlamento e la caduta del sistema partitico.*

Per meglio comprendere la portata delle esternazioni rese dal Presidente Sergio Mattarella nel corso del suo primo settennato – e alla luce della sua rielezione – non è superfluo osservare il ruolo del capo dello Stato dalla prospettiva di una dualità insopprimibile nell'esercizio delle proprie funzioni: le attività formali e le attività informali. Partire da questo dato significa, anzitutto sotto il profilo metodologico, guardare con particolare attenzione alla prassi e, ancor più nello specifico, significa indagare da vicino i meccanismi di funzionamento del sistema di governo parlamentare, verificando le modalità con le quali le disposizioni costituzionali intersecano il piano concreto della loro attuazione (e, talvolta, invero, della loro parziale, tardiva o mancata attuazione).

Pertanto, il filo conduttore dell'analisi che qui si propone consiste nel tenere ben fermo il presupposto dello svolgimento di attività formali e informali da parte del Presidente della Repubblica.

Le coordinate costituzionali, sul punto, sono da rinvenirsi sostanzialmente nelle parole impiegate dalla Corte costituzionale nel 2013, in occasione di un noto e peculiare conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>1</sup>. Nel merito, il Presidente della Repubblica, nella veste di «garante dell'equilibrio



\*\* *Il presente contributo nasce dalla rielaborazione e dall'ampliamento di considerazioni anticipate nel volume a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, Il primo settennato di Sergio Mattarella. Dentro la Presidenza della Repubblica: fatti, atti, considerazioni, G. Giappichelli Editore, Torino, 2022.*

<sup>1</sup> Nello specifico, si è trattato del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato di cui alla [sent. n. 1 del 2013](#), sorto a seguito dell'attività di intercettazione telefonica svolta nell'ambito di un procedimento penale pendente dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Palermo, effettuata su utenza di altra persona, nel

costituzionale e di magistratura di influenza», è chiamato necessariamente a porre in essere attività informali che – a detta della Consulta – sono «inestricabilmente connesse a quelle formali; inoltre, la Corte ha osservato che «Non occorrono molte parole per dimostrare che un'attività informale di stimolo, moderazione e persuasione – che costituisce il cuore del ruolo presidenziale nella forma di governo italiana – sarebbe destinata a sicuro fallimento, se si dovesse esercitare mediante dichiarazioni pubbliche. La discrezione, e quindi la riservatezza, delle comunicazioni del Presidente della Repubblica sono pertanto coesenziali al suo ruolo nell'ordinamento costituzionale»<sup>2</sup>.

La sentenza ora richiamata segna certamente un momento di passaggio e, a ben vedere, traccia una netta linea di demarcazione tra il modello del capo dello Stato “disegnato” in Costituzione e la figura di un Presidente della Repubblica attento agli avvenimenti politico-istituzionali che caratterizzano la vita del Paese. In altre e, forse, più efficaci parole – come si cercherà di mettere in evidenza nel prosieguo – la figura del capo dello Stato non è esente dal mutamento e dalle degenerazioni che da tempo investono il sistema parlamentare italiano, tanto che sembra possibile evidenziare un vero e proprio rapporto di proporzionalità diretta tra la sovraesposizione funzionale del Presidente della Repubblica e lo “stato di salute” del sistema politico di riferimento.

La [sentenza n. 1 del 2013](#) della Consulta non si discosta da un indirizzo che la Corte costituzionale aveva inteso già abbozzare nel 2004 e, anzi, lo conferma e, se così si può dire, lo “scolpisce” senza troppe esitazioni. Con la precedente [sentenza n. 154 del 2004](#), la Corte risolveva altro conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che vedeva coinvolto l'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga<sup>3</sup>. Nel merito, con la statuizione appena richiamata la Consulta ha inteso chiarire la difficoltà nel scindere le dichiarazioni rese del capo dello Stato nell'esercizio delle sue funzioni da quelle estranee alle sue attribuzioni e la delicatezza di un ruolo connotato da momenti di necessaria *riservatezza*.

Ed è proprio in questo contesto e sui presupposti di un Presidente della Repubblica libero nello svolgimento dell'attività informale, e altrettanto libero nell'esternare il proprio pensiero fuori dall'esercizio dei poteri costituzionalmente previsti, che anche Sergio Mattarella, in continuità con i suoi predecessori (almeno a partire, come si dirà, dalla fine degli anni Ottanta), si è reso protagonista di una sua sovraesposizione funzionale, immergendosi nell'agorà politica con toni e modalità estremamente ponderati, ma intrinsecamente idonei a incidere profondamente sull'assetto politico. In ogni caso, quale che sia il grado concretamente raggiunto di questa sovraesposizione, è opportuno notare che essa si manifesta soprattutto con il ricorso frequente al potere di esternazione, cui corrisponde, inevitabilmente, una riduzione dell'impiego dei poteri formali del Presidente della Repubblica. Difatti, se il capo dello Stato si espone, anche politicamente, spendendo parole su

---

corso della quale sono state captate conversazioni del Presidente della Repubblica. Il conflitto è stato promosso dall'allora Capo dello Stato Giorgio Napolitano.

<sup>2</sup> [Corte costituzionale, sentenza del 15 gennaio 2013, n. 1](#), § 8.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>3</sup> Il giudizio in questione era stato promosso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito di due sentenze emesse dalla Corte di cassazione con la quale venivano annullate con rinvio di due decisioni della Corte d'appello di Roma concernenti la irresponsabilità dell'allora Presidente della Repubblica Francesco Cossiga relativamente alle opinioni espresse nei confronti dei parlamentari Sergio Flamigni e Pierluigi Onorato. Il conflitto era stato sollevato proprio da Francesco Cossiga. Nell'articolata motivazione che ha portato a dichiarare il ricorso in parte non fondato e in parte inammissibile, la Corte osserva che «Nemmeno può condividersi, sul piano sostanziale, la tesi secondo cui anche gli atti extrafunzionali, o almeno tutte le dichiarazioni non afferenti esclusivamente alla sfera privata, del Presidente della Repubblica dovrebbero ritenersi coperti da irresponsabilità, a garanzia della completa indipendenza dell'alto ufficio da interferenze di altri poteri, o in forza della impossibilità di distinguere, in relazione alle esternazioni, il *munus* dalla persona fisica. [...] Si può riconoscere che operare la distinzione, nell'ambito delle 'esternazioni', fra quelle riconducibili all'esercizio delle funzioni presidenziali e quelle ad esse estranee può risultare, in fatto, più difficile di quanto non sia distinguere nel campo dei comportamenti o degli atti materiali, o anche di quanto non sia distinguere fra opinioni 'funzionali' ed 'extrafunzionali' espresse dai membri di un'assemblea rappresentativa, che si differenzia dagli individui che ne fanno parte, laddove nel caso del Presidente l'organo è impersonato dallo stesso individuo: ma l'eventuale maggiore difficoltà della distinzione non toglie che essa sia necessaria» ([Corte costituzionale, sentenza 26 maggio 2004, n. 154](#), § 6 del *Considerato in Diritto*).

circostanze e accadimenti o intenzioni di natura politica, egli in qualche modo “consuma” (o “riduce”) la sua possibilità di intervenire successivamente: intervenire prima, come osservato da autorevole dottrina, significa precludersi la possibilità (o comunque ridurla notevolmente) di intervenire poi<sup>4</sup>.

La facoltà di esternazione del Presidente della Repubblica e, in ciò, il primo settennato di Sergio Mattarella non fa eccezione, si conferma essere uno strumento molto utilizzato nella prassi e oggi la possibilità di esternare, interloquendo con l’opinione pubblica e con le forze politiche, è certamente facilitata dall’utilizzo delle nuove tecnologie e dai nuovi mezzi di comunicazione<sup>5</sup>. E sono proprio questi ultimi, non lo si può certo nascondere, che fungono da lente di ingrandimento rispetto alle vicende che vedono coinvolto il capo dello Stato, sempre più “protagonista” e al centro della scena politica. Una tendenza, quella dei mezzi di informazione, a “lanciare” notizie ben oltre il diritto di informazione, al punto da accrescere nell’opinione pubblica un senso di attesa che altro non fa se non allertare le forze politiche e le istituzioni e assecondando le non infrequenti accelerazioni nel divenire a scelte che forse meriterebbero più tempo e maggiore ponderazione.

Al netto di queste ultime considerazioni, è evidente la volontà del Presidente della Repubblica di parlare e di rivolgersi direttamente alla Nazione e alle forze politiche e questo anche a causa della caduta del sistema politico e del dissolvimento graduale della forma tradizionale del partito. A questi fenomeni, segue tendenzialmente quella che si è soliti definire la “crisi” della rappresentanza politica e che, almeno a detta di chi scrive, forse dovrebbe considerarsi una delle varie forme (degenerative) di espressione delle istituzioni democratiche. In tal senso, la democrazia – in senso figurato – è una “fisarmonica” che alterna, con una certa cadenza, momenti di florida espansione a momenti di inevitabile compressione. Le Carte costituzionali, in un simile contesto, fungono però da argine, da guida e di qui l’importanza di attenersi al rispetto irrinunciabile di quel “minimo” che esse prevedono al fine di non travalicare i confini tra una forma di Stato (e, perché no, tra una forma di governo) e l’altra.

Ai fini argomentativi, merita attenzione la circostanza in base alla quale più il contesto politico è frammentato, maggiore è l’incisività del ruolo del Presidente della Repubblica in un sistema di governo di tipo parlamentare come quello italiano.

Su queste considerazioni poggia il significato di una lettura e di un approfondimento delle dichiarazioni rese dal Presidente Sergio Mattarella, attribuendo loro una forte connotazione politica, laddove esse siano concretamente incidenti sull’andamento del sistema di governo. Non si può prescindere, infatti, da un’analisi di contesto che vede nella figura del capo dello Stato un punto di riferimento nella mediazione politica e nel ruolo di “supplenza” a fronte della disgregazione del sistema politico. Come osservato da parte della dottrina e come si dirà meglio nel successivo paragrafo del presente contributo, è possibile ipotizzare un rapporto di proporzionalità diretta tra l’incidenza del ruolo del Presidente della Repubblica e lo “stato di salute” del sistema politico di riferimento: ad una sofferenza della politica corrisponde l’espansione delle attribuzioni dei poteri degli organi di garanzia e viceversa<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> In merito, è Antonio D’Andrea a considerare che «qualsiasi eccesso nell’esercitare forme di *moral suasion*, indirizzata nei confronti del Governo, proprio partendo dalla constatazione molto pratica che tale organo può comunque disporre a suo piacimento della maggioranza parlamentare, costituisce una sostanziale rinuncia a esercitare, a tempo debito e con i mezzi di cui il Presidente può disporre secondo il dettato costituzionale, il potere di controllo anche in chiave dichiaratamente correttiva delle delibere governative (è il caso dell’emanazione degli atti normativi dell’Esecutivo) o di quelle legislative (è il caso del rinvio della legge alle Camere). In sostanza, l’esercizio dei suoi poteri formali consentirebbe al capo dello Stato di essere certamente meno coinvolto in scelte governative che in realtà gli vengono anticipate per timore di un controllo successivo sfavorevole all’Esecutivo» (A. D’ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano. Qualche suggerimento su ciò che sarebbe utile fare, seguendo le nitide tracce di Valerio Onida*, in *Rivista AIC*, fasc. 3/2011, 8).

<sup>5</sup> Vedi, sul punto, D. CHINNI, *Sulle esternazioni del Presidente della Repubblica al tempo dei new media. Spunti a partire dalla prassi del Presidente Napolitano*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 1921 ss.

<sup>6</sup> Tale circostanza è confermata dal ruolo che un altro organo di garanzia ha assunto e continua ad assumere da qualche tempo a questa parte, la Corte costituzionale. Basti pensare agli interventi recenti sul tema del fine vita, con i quali la

L'inclinazione del ruolo istituzionale del Parlamento, sempre più recessivo dinanzi all'egemonia governista, nonché la crescente sfiducia del corpo elettorale nei propri rappresentanti, messa bene in luce dal crescente astensionismo, fungono poi da substrato sul quale viene coltivata una *funzione politica* del Presidente della Repubblica, chiamato a intervenire in passaggi delicati della vita istituzionale del nostro Paese.

## 2. Il potere di esternazione quale strumento e metodo consolidato di interlocuzione tra il Capo dello Stato e l'opinione pubblica.

Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica, nell'ordinamento italiano, è stato oggetto di numerosi studi da parte della dottrina costituzionalistica<sup>7</sup> e, invero, non sono mancate osservazioni critiche circa le modalità e i contenuti che di volta in volta hanno contraddistinto le dichiarazioni dei Capì di Stato succedutisi, sino ad ora, nel corso della storia repubblicana.

Prima di condurre l'analisi di alcune delle più significative esternazioni che hanno caratterizzato i primi sette anni della presidenza Mattarella<sup>8</sup>, con particolare riferimento all'andamento del sistema di governo italiano, si reputa necessario richiamare altresì, seppur brevemente e senza pretesa di esaustività, i tratti caratteristici della figura delle c.d. esternazioni atipiche, vale a dire di quelle dichiarazioni od opinioni che il capo dello Stato esprime al di là delle ipotesi, costituzionalmente previste, dei messaggi di cui all'art. 87, comma 2, Cost.<sup>9</sup>, e di tutte le dichiarazioni di

---

Corte ha dovuto a lungo supplire all'inerzia del legislatore. Ma la circostanza emerge in modo netto e inequivoco anche se si guarda alle modalità comunicative della Corte: con l'attuale Presidenza, infatti, sono state introdotte diverse modalità di interlocuzione popolare tra le quali, ad esempio, le conferenze stampa rese in occasione delle decisioni sull'ammissibilità dei referendum sulla giustizia e dei referendum sulla cannabis e sull'eutanasia legale. Modalità, queste, nuove per la Corte costituzionale e che sembrano avviare una stagione in cui il Giudice delle leggi intende emergere dall'anonimato e rendere fruibili le sue decisioni, che sono già pubbliche, ma che non restano più soltanto affidate ai comunicati e alle motivazioni delle decisioni assunte. Lo stesso Presidente Giuliano Amato, sul punto, ha chiarito che «Abbiamo ritenuto giusto ripristinare un'usanza che c'era stata in anni molto lontani che prevede, dopo impegni di questo tipo che hanno un risultato plurimo che desta forte interesse nell'opinione pubblica e quindi in voi [giornalisti] che dovete informare, di fare una conferenza stampa nella quale spieghiamo quello che abbiamo fatto, cosa che secondo me è sempre utile quella, dopo decisioni importanti o meno importante, di spiegare» (G. AMATO, *Conferenza stampa del Presidente della Corte costituzionale Giuliano Amato sul giudizio di ammissibilità degli 8 referendum*, 16 febbraio 2022, disponibile all'indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>7</sup> Per una ricostruzione del potere (o della facoltà) di esternazione del Presidente della Repubblica si vedano, tra i numerosi studi, A. I. ARENA, *L'esternazione del pubblico potere*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019; G. DELLEDONNE, L. GORI, *Le presidenze della Repubblica rilette dal Quirinale. Potere di esternazione ed esigenze di continuità istituzionale*, in *Quaderni Costituzionali*, 2021, 321-353; G. D'ORAZIO, *Sul nuovo corso delle esternazioni presidenziali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983; M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997; G. FILIPPETTA, *Le esternazioni del Capo dello Stato tra controfirma ministeriale e "sindacato" parlamentare*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, 3218-3243; M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, Giuffrè, Milano, 2012; M. C. GRISOLIA, *Le esternazioni presidenziali*, in *Rivista AIC*, fasc. 1, 2011; ID., *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986; T. MARTINES, *Il potere di esternazione del presidente della Repubblica*, in G. Silvestri (a cura di), *La figura ed il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1985; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Note sul cosiddetto potere di esternazione del Capo dello Stato*, in *Studi in onore di Ignazio Scotto*, Edizioni Italedi, Roma, 1992; G. MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in *Archivio giuridico*, 1957, 19 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, in *Il Corriere giuridico*, fasc. 7, 1991.

<sup>8</sup> Difatti, il 29 gennaio 2022 è intervenuta, come è noto, la rielezione del Presidente Mattarella, il cui secondo mandato ha preso formalmente avvio il successivo 3 febbraio.

<sup>9</sup> Il presente messaggio non va però confuso con il messaggio di cui all'articolo 74, comma 1, Cost., che espressamente prevede che «Il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, può con messaggio motivato alle Camere chiedere una nuova deliberazione». Naturalmente, quanto alla forma, si tratta in entrambi i casi di messaggi, ma l'articolo 87, comma 2, Cost. prevede un potere ampio del Presidente della Repubblica, il quale resta difatti libero di inviare

accompagnamento ad altri atti presidenziali tipici<sup>10</sup>. Per meglio comprendere cosa si intenda per esternazioni presidenziali appare congruo muovere da considerazioni di carattere etimologico. In generale, “esternare” significa rivolgere al pubblico il proprio pensiero e, laddove il termine sia riferito alla carica del Presidente della Repubblica – o, in ogni caso, ad alte cariche pubbliche (a titolo di esempio si pensi, quanto agli organi di garanzia, alla Corte costituzionale e alla figura del suo Presidente ovvero, con riguardo al potere esecutivo, ai singoli Ministri e al Presidente del Consiglio) – esternare significa in buona misura esercitare concretamente il pubblico potere<sup>11</sup>, senza che sia definita la forma di estrinsecazione delle affermazioni espresse sotto il profilo normativo e senza che queste si possano ricondurre a dichiarazioni di “accompagnamento” nell’esercizio di altre attribuzioni costituzionali.

A ben vedere, il tratto distintivo delle esternazioni presidenziali è quello di riguardare questioni politico-istituzionali, in ciò distinguendosi da tutte quelle affermazioni riconducibili sempre e comunque alla libertà di manifestazione del pensiero di cui all’art. 21 Cost., di cui lo stesso Presidente della Repubblica appare destinatario in quanto libero cittadino. In poche parole, il Capo dello Stato esprime in modo libero il proprio pensiero, ma alla luce della peculiare posizione di rappresentante dell’unità nazionale, quando quel tipo di affermazioni investono il piano politico e istituzionale egli sta, in generale, esercitando il suo potere di esternazione.

Guardando alla prassi, il potere in questione, nel senso appena richiamato, si sostanzia in lettere, interviste, discorsi o messaggi rivolti alla Nazione e, come già accennato, costituiscono esternazioni presidenziali tutte le manifestazioni di pensiero del Presidente della Repubblica che non si concretizzano in atti tipici<sup>12</sup>. Invero, autorevole dottrina ha avuto modo di soffermarsi sul potere di esternazione e di individuare, in modo analitico, le diverse tipologie di esternazione<sup>13</sup>, osservando, in particolare, che «le esternazioni problematiche sotto il profilo costituzionale [...] sono dichiarazioni (espressioni di pensiero e/o di volontà) che presentano tre caratteri essenziali: sono informali; hanno effetti politici; sono pubbliche»<sup>14</sup>. L’assunto merita di essere ripreso e, per quanto d’interesse, l’accento può essere posto con riguardo agli effetti politici prodotti dalle esternazioni presidenziali e, come si è detto all’informalità che spesso caratterizza l’agire del capo dello Stato. Difatti, se si guarda

---

messaggi alle Camere al di là dell’ipotesi, che potremmo definire *speciale*, di messaggio emesso a seguito dell’esercizio del potere di rinvio (anche detto di *veto sospensivo*) e, almeno astrattamente, di qualsiasi genere e afferenti a qualsiasi ambito materiale.

<sup>10</sup> Non è infrequente che il Presidente della Repubblica si esprima al compimento di atti tipici (ad esempio, la concessione della grazia o il conferimento di onorificenze) con dichiarazioni volte a rendere noto il contenuto dell’atto o semplicemente a divulgare le ragioni che lo hanno spinto ad assumere quella determinazione. In questo caso, tuttavia, pur essendo dinanzi a forme di esternazione, è preferibile tracciare una linea di demarcazione tra queste dichiarazioni, connesse all’esercizio di poteri tipici o nominati, e le dichiarazioni rese al di fuori delle attribuzioni costituzionali esplicitamente previste, le quali configurano, come detto, esternazioni atipiche.

<sup>11</sup> Come è stato correttamente osservato, «Le esternazioni possono essere guardate da una duplice prospettiva. Da una parte, infatti, esse costituiscono un frammento o un segmento della sfera pubblica, per tale intendendosi quella zona della vita sociale nella quale si dibattono questioni di interesse collettivo mediante il metodo della argomentazione. Dall’altra, esternare equivale, al tempo stesso, ad esercitare pubblico potere. Entrambe le prospettive meritano una particolare attenzione da parte dei costituzionalisti. Considerare le esternazioni come potere pubblico non esclude che esse possano e debbano essere studiate anche in una luce diversa, cioè come parte integrante della sfera pubblica (per così dire, come opinioni pubbliche tra le opinioni pubbliche). [...] L’esternazione può dunque dirsi “del pubblico potere” non solo in senso soggettivo, cioè in quanto imputabile agli organi pubblici, ma anche in senso oggettivo, quale espressione di una pubblica funzione» (A. I. ARENA, *L’esternazione del pubblico potere*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2017, 3).

<sup>12</sup> In questo senso, si veda per tutti R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2021.

<sup>13</sup> Nello specifico è Mario Dogliani a indicare ben sette tipologie di esternazione di seguito riportate: 1) i messaggi introduttivi (letti dopo il giuramento); 2) le forme anomale di messaggio; 3) le dichiarazioni pubbliche prive di significato politico; 4) le dichiarazioni pubbliche implicanti conseguenze di natura politica; 5) le dichiarazioni pubbliche rese nell’ambito delle funzioni tipiche o nominate; 6) le dichiarazioni inerenti un orientamento che il Presidente ha seguito o intende seguire (aventi ricadute politiche); 7) le dichiarazioni, rese ex art. 21 cost., frutto dell’esposizione pubblica del Capo dello Stato (v. M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, cit., 221-225).

<sup>14</sup> M. DOGLIANI, *Il potere di esternazione del Presidente della Repubblica*, cit., 234.

quantomeno alla peculiare posizione del Presidente della Repubblica e alle attribuzioni espressamente conferitegli dalla Costituzione è evidente che la delicatezza del ruolo del capo dello Stato implichi una certa libertà dell'agire, quale si manifesta, senza dubbio, anche attraverso interlocuzioni riservate e da cui, talvolta, possono trapelare indiscrezioni, pur sempre indicative della sensibilità presidenziale.

Al netto di queste osservazioni, tuttavia, se ci si attiene al piano formale delle esternazioni note al pubblico, è possibile cogliere elementi niente affatto estranei all'indirizzo politico espresso, da un lato, dalla maggioranza di Governo e, dall'altro, dalla maggioranza parlamentare, sul presupposto che la figura del Presidente della Repubblica è da tempo investita da quella che in dottrina è stata definita una «crescita politica»<sup>15</sup>, la quale sottende l'emergere di un concreto ruolo del capo dello Stato nel contesto della politica nazionale (e, guardando all'esperienza nostrana, anche europea). Non è un caso, infatti, che il Presidente della Repubblica, in frequenti occasioni, esprima il suo gradimento o la sua preoccupazione rispetto a temi, spesso complessi, che coinvolgono il piano politico e che si riducono sovente all'elaborazione di riforme di sistema o interventi ritenuti urgenti, i quali necessitano di un ampio consenso politico in un contesto partitico sempre più frammentato, caratterizzato da maggioranze sempre meno nette e da un ruolo molto incisivo del Presidente della Repubblica nel procedimento di formazione dei Governi<sup>16</sup>.

Muovendo da tali premesse e giungendo gradualmente al merito delle esternazioni sul sistema di governo che hanno segnato i primi sette anni della Presidenza Mattarella, è necessario tenere a mente il mutamento che ha portato il Capo dello Stato ad assolvere il proprio ruolo con un crescente senso di *responsabilità politica*. Si tratta, come anticipato, di un'epoca marcata, almeno a partire dagli anni Ottanta, da una sovraesposizione funzionale della figura del Presidente della Repubblica<sup>17</sup>, sui

<sup>15</sup> In particolare, compiendo uno studio analitico sul potere di messaggio e di esternazione del Presidente della Repubblica (e soffermandosi sulle prime prassi introdotte dal Presidente Francesco Cossiga), Maria Cristina Grisolia ha osservato che «*Nulla quaestio* [...] circa l'ammissione di una realtà istituzionale che sembra ormai autonomamente regolarsi su norme che riflettono [...] il definitivo consolidarsi del nostro sistema di un potere di esternazione che, sorto in alternativa ad un disposto costituzionale in definitiva sclerotizzato su alcune fattispecie particolari (v. i messaggi di insediamento ed i messaggi commemorativi), ha scandito in questi anni i tempi della crescita politica del Capo dello Stato» (M. C. GRISOLIA, *Potere di messaggio ed esternazioni presidenziali*, Giuffrè, Milano, 1986, 187-188).

<sup>16</sup> Determinante, in questo senso, la scelta di meccanismi elettorali che, sino ad ora, non sembrano essere stati in grado di favorire maggioranze parlamentari durature e capaci di sostenere Governi solidi. Al di là della retorica della c.d. governabilità (a tutti i costi), è innegabile che un sistema di tipo parlamentare come quello italiano verrebbe favorito da leggi elettorali idonee a tradurre il complesso quadro partitico (in altri termini, l'attuale multipartitismo italiano) in una composizione dell'arco parlamentare che, tenuto fermo il necessario pluralismo, riesca ad esprimere un indirizzo di maggioranza. Il Presidente della Repubblica, va da sé, è chiamato a svolgere un ruolo molto diverso a seconda che il sistema sia polarizzato o, viceversa, caratterizzato dalla presenza di molti partiti e dalla contemporanea assenza di una netta emersione di forze politiche di maggioranza (il riferimento è, inevitabilmente, alla gestione presidenziale della fase delle consultazioni e dell'intero procedimento di formazione del governo). In questo senso, Michela Manetti, con riferimento alla Presidenza Ciampi e al contesto politico del periodo 2001-2006, ha avuto modo di osservare che «Anziché lottare strenuamente per aggiudicarsi un Presidente disposto a sostenere un determinato quadro politico, i partiti mostravano di confidare nella capacità dell'assetto bipolare di realizzare autonomamente le condizioni della stabilità, chiedendo al Capo dello Stato semplicemente di rispettarle e garantirle. In questo senso nell'investitura apolitica di Ciampi si può intravedere l'aspirazione o la spinta verso l'autopropulsione del sistema politico, grazie alla quale sarebbero stati cancellati tutti i fattori che avevano legittimato il crescente protagonismo del Capo dello Stato» (M. MANETTI, *I due Presidenti. Il settennato di Ciampi alla prova del bipolarismo della Repubblica*, in *Rivista di diritto costituzionale*, fasc. 12, 2007, 1). Ciò dimostra che lo stesso ruolo del Presidente della Repubblica è fortemente influenzato dal contesto politico e dai sistemi elettorali vigenti.

<sup>17</sup> Così l'ampia riflessione di Mario Gorlani, il quale ha avuto modo di sottolineare che «Un conto [...] è evidenziare "intrinseca e inevitabile vicinanza alla politica del Presidente della Repubblica - politici essendo "la sua legittimazione", i "suoi interlocutori istituzionali", "parametri della sua azione, che è indirizzata anche da apprezzamenti di opportunità generale" - in un quadro nel quale, però, rimane chiara l'occasionalità e frammentarietà delle funzioni presidenziali, il cui esercizio è scandito e condizionato, anche dal punto di vista della tempistica, dai fini costituzionali che le giustificano; altro conto è constatare come, attraverso la quotidianità delle esternazioni, la figura del Capo dello Stato abbia assunto una valenza politica a tutto tondo, protagonista dell'attuazione diretta dei valori costituzionali e libera nei fini che, proprio

presupposti della crescente frammentarietà del quadro politico-istituzionale e di quella che potremmo definire la “caduta” del sistema partitico tradizionale.

Il Presidente della Repubblica, però, non è l’unica figura istituzionale caratterizzata da questa sovraesposizione, poiché, dall’altro lato, osserviamo una Corte costituzionale, soprattutto per mezzo del suo Presidente<sup>18</sup>, molto attenta alle dinamiche politiche. A tal proposito, negli ultimi anni, la Corte ha mostrato la sua capacità di incidere profondamente nell’ordinamento sotto il profilo politico e, infatti, sono notevolmente cresciuti i c.d. moniti al legislatore<sup>19</sup>; per converso, viceversa, la Corte ha mostrato la sua “timidezza” nell’intervenire su prassi procedurali non in linea con il dettato costituzionale (si pensi ai c.d. maxiemendamenti)<sup>20</sup> e l’impressione che si ricava è quella di voler salvaguardare la tenuta della maggioranza di governo, che in molti casi è la stessa sostenuta dal capo dello Stato e frutto del suo intervento volto a ricomporre la crisi (ne è un esempio quella del Governo Draghi).

Si delinea, dunque, un ruolo di *compensazione e protezione* che viene assolto anche, ma non soltanto, dal Presidente della Repubblica e che si sostanzia, in misura prevalente, nell’assiduo ricorso alle esternazioni. Se, difatti, si guarda alle origini della prassi delle esternazioni, il primo esempio emblematico di esternazione atipica può essere fatta risalire al 15 giugno del 1978, con il clamoroso annuncio in diretta televisiva delle dimissioni dell’allora Presidente Giovanni Leone. Precisamente, alle ore 20:15 venne trasmesso il messaggio – registrato poco prima dallo stesso Leone – con cui egli comunicava l’intento di lasciare la Presidenza della Repubblica, ritenendo ormai insostenibile la situazione venutasi a creare sotto il profilo non soltanto politico, ma anche personale<sup>21</sup>. L’atto di dimissione del Presidente della Repubblica – che resta certamente un atto formale e personale – ci restituisce, alla luce delle *modalità* e del *contenuto* delle dichiarazioni espresse, l’idea di un contesto di sofferenza politica e che, attraverso le sue esternazioni di fatto, il Presidente Leone non abbia inteso far passare inosservata e, anzi, abbia voluto mettere in risalto, condividendo le sue preoccupazioni con l’intera Nazione.

La prassi delle esternazioni si fa, poi, lentamente strada e si consolida dapprima con l’esperienza della Presidenza Pertini, di cui è celebre l’intervento pronunciato in occasione del terremoto in Irpinia<sup>22</sup> e, successivamente, con l’azione del Presidente Francesco Cossiga, la cui Presidenza appare

---

attraverso le esternazioni, intende perseguire» (M. GORLANI, *Libertà di esternazione e sovraesposizione funzionale del Capo dello Stato. Ricadute recenti sulla forma di governo italiana*, cit., 369).

<sup>18</sup> Sul punto si segnala l’interessante studio monografico di M. BUQUICCHIO, *Contributo allo studio delle esternazioni del presidente della Corte costituzionale*, Cacucci Editore, Bari, 2000.

<sup>19</sup> I dati raccolti, a partire dall’anno 2018, dal Servizio Studi della Corte costituzionale sul tema del “*Dialogo con il legislatore e gli organi di governo: moniti, auspici, inviti e richiami nella giurisprudenza costituzionale*” dimostrano il ricorso crescente ai moniti rivolti al legislatore da parte della Consulta, i quali sono passati dai 10 del 2018 ai 20 del 2019 e dai 25 del 2020 ai 29 del 2021. Rispetto al 2018, dunque, il numero di decisioni in tal senso è pressoché triplicato. I dati sono liberamente consultabili all’indirizzo [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), sezione *Studi e ricerche*.

<sup>20</sup> Per una riflessione compiuta sul tema si vedano, tra gli altri, i contributi di A. D’ANDREA, A. LAURO, *La “modulazione” delle pronunce della Corte costituzionale: quando la prudenza (apparente) fa da sponda all’indirizzo politico*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2021, 7 ss.; L. SPADACINI, *Decreto-legge e alterazione del quadro costituzionale. Distorsioni del bicameralismo, degenerazione del sistema delle fonti e inefficacia dei controlli*, Cacucci Editore, Bari, 2022.

<sup>21</sup> Si riporta di seguito uno stralcio del messaggio alla Nazione richiamato e che si reputa particolarmente suggestivo: «Se oggi mi sono deciso a compiere questo passo è perché ritengo assolutamente preminente, su quello personale, l’interesse delle istituzioni. Infatti, finché le insinuazioni, i dubbi, le accuse, hanno formato oggetto di attacchi giornalistici non suffragati da alcuna circostanza, ho potuto far pesare sulla bilancia la necessità di non drammatizzare, imponendomi un riserbo che mi è stato rimproverato come silenzio, che mi è costato amarezza e che risponde forse a tempi sorpassati. Ma nel momento in cui la campagna diffamatoria sembra aver intaccato la fiducia delle forze politiche, la mia scelta non poteva essere che questa» (G. LEONE, *Discorso pronunciato in occasione delle dimissioni*, 15 giugno 1978, il cui testo è liberamente consultabile e scaricabile dal *Portale storico della presidenza della Repubblica*, raggiungibile attraverso il collegamento [www.archivio.quirinale.it](http://www.archivio.quirinale.it)).

<sup>22</sup> Il 26 novembre 1980, l’allora Presidente Pertini si rivolse alla Nazione, con un discorso trasmesso a reti unificate e del quale si riporta di seguito un significativo passaggio: «Nel 1970 in Parlamento furono votate leggi riguardanti le



assai ricca di esternazioni anche sferzanti<sup>23</sup>, per poi proseguire, senza battute d'arresto, con tutti i Presidenti della Repubblica successivi.

Queste prassi consentono, sin d'ora, di agganciare il tema delle esternazioni presidenziali a quello dell'interlocuzione, divenuta ormai una regola, tra le alte cariche dello Stato e l'opinione pubblica. Il potere di esternazione, in questo senso, conferma la precisa volontà dei Presidenti della Repubblica di volersi rivolgere alla Nazione, senza filtri e senza la intermediazione degli altri organi espressivi dei poteri statali, esercitando il loro potere di influenza<sup>24</sup>. Lo stesso Sergio Mattarella, in occasione del primo discorso pronunciato il giorno del giuramento (il 3 febbraio 2015) ha avuto occasione di elencare alcuni punti dell'agenda politica sui quali sarebbe poi stata «misurata la vicinanza delle istituzioni al popolo», ponendo dunque al centro il tema del dialogo tra coloro i quali detengono il potere (le istituzioni) e coloro i quali legittimamente lo subiscono (il Popolo)<sup>25</sup>.

In questo stato di cose, se ci si sofferma sulla natura del potere di influenza esercitato dai Presidenti della Repubblica, si può notare che esso deriva non soltanto da un modello costituzionale teorico che ritaglia una precipua funzione di garanzia del Presidente, ma altresì da elementi caratteristici della figura del Capo dello Stato, tra cui, indubbiamente, ritroviamo la necessaria autorevolezza e levatura, il senso di rispetto e di fiducia senza cui assisteremmo, con ogni probabilità, ad una svalutazione del ruolo della più alta carica dello Stato. Quelli ora richiamati, quindi, sono tratti distintivi di cui deve godere il Presidente della Repubblica affinché la sua opera sia efficace e persuasiva e affinché egli possa sempre comparire agli occhi del Popolo un autorevole garante dello Stato e della Costituzione<sup>26</sup>.

Se si guarda al potere di esternazione, nel senso fino ad ora inteso, con la Presidenza Mattarella si conferma l'assiduo ricorso a dichiarazioni e messaggi riconducibili a tale facoltà e non sembrano esservi elementi per ricavare una contrazione nell'impiego delle esternazioni. Al contrario, la prassi

---

calamità naturali. Vengo a sapere adesso che non sono stati attuati i regolamenti di esecuzione di queste leggi. E mi chiedo: se questi centri di soccorso immediati sono stati istituiti, perché non hanno funzionato? Perché a distanza di 48 ore non si è fatta sentire la loro presenza in queste zone devastate? [...] Le somme necessarie furono stanziare. Mi chiedo: dove è andato a finire questo denaro? Chi è che ha speculato su questa disgrazia del Belice? E se vi è qualcuno che ha speculato, io chiedo: costui è in carcere, come dovrebbe essere in carcere? Perché l'infamia maggiore, per me, è quella di speculare sulle disgrazie altrui [...] Ed allora: non vi è bisogno di nuove leggi, la legge esiste. Ecco perché io ho rinunciato ad inviare, come era mio proposito in un primo momento, un messaggio al parlamento. Si applichi questa legge e si dia vita a questi regolamenti di esecuzione, e si cerchi subito di portare soccorsi ai superstiti e di ricoverarli non in tende ma in alloggi dove possano passare l'inverno e attendere che sia risolta la loro situazione» (S. PERTINI, *Sul terremoto verificatosi nell'Italia meridionale*, discorso del 26 novembre 1980, disponibile all'indirizzo [www.archivio.quirinale.it](http://www.archivio.quirinale.it)).

<sup>23</sup> Vedi, *ex multis*, F. MARTINI, *Dalla ramanzina di Pertini sui ritardi in Irpinia al "Non ci sto" di Scalfaro: quando i presidenti della Repubblica parlano agli italiani*, articolo del 6 marzo 2020 e disponibile in [La Stampa](http://LaStampa).

<sup>24</sup> Un potere di influenza che, più in generale, riguarda gli organi di garanzia costituzionale (Cfr. E. CHELI, *Il Presidente della Repubblica come organo di garanzia costituzionale*, in A. Pace (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Giuffrè, 1999, 301-315; C. FUSARO, *Italia: un presidente contropotere di influenza*, in G. Passarelli (a cura di), *Presidenti della Repubblica. Forme di governo a confronto*, Giappichelli, Torino, 2010, 204 e ss.; A. PIROZZOLI, *Il potere di influenza degli organi di garanzia costituzionale*, Jovene Editore, Napoli, 2013; G. SILVESTRI, *Le garanzie della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2009).

<sup>25</sup> Di seguito il passaggio, appena richiamato, del discorso pronunciato dal Presidente Mattarella il 3 febbraio 2015, in occasione del giuramento: «La lunga crisi, prolungatasi oltre ogni limite, ha inferto ferite al tessuto sociale del nostro Paese e ha messo a dura prova la tenuta del suo sistema produttivo. Ha aumentato le ingiustizie. Ha generato nuove povertà. Ha prodotto emarginazione e solitudine. Le angosce si annidano in tante famiglie per le difficoltà che sottraggono il futuro alle ragazze e ai ragazzi. Il lavoro che manca per tanti giovani, specialmente nel Mezzogiorno, la perdita di occupazione, l'esclusione, le difficoltà che si incontrano nel garantire diritti e servizi sociali fondamentali. Sono questi i punti dell'agenda esigente su cui sarà misurata la vicinanza delle istituzioni al popolo. Dobbiamo saper scongiurare il rischio che la crisi economica intacchi il rispetto di principi e valori su cui si fonda il patto sociale sancito dalla Costituzione» (S. MATTARELLA, *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, 3 febbraio 2015, disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>26</sup> Sul punto, Antonio D'Andrea ha osservato come sia evidente che «per il Presidente della Repubblica, organo monocratico, contano più che mai le caratteristiche personali e le specifiche sensibilità che lo possono orientare a svolgere il suo compito di garante con prudente riserbo ovvero con maggiore interventismo» (A. D'ANDREA, *La deformazione del sistema di governo parlamentare italiano*, cit., 8).

sembra restituirci un dato allarmante: il Presidente Mattarella ha esercitato (e continua ad esercitare), al pari di altri Presidenti, un'influenza decisiva in relazione a momenti cruciali della vita del sistema parlamentare italiano attraverso un metodo di interlocuzione ormai consolidato.

### 3. L'incidenza e la pervasività delle esternazioni del Presidente Sergio Mattarella sull'andamento del sistema di governo italiano: dalla "grande" riforma renziana al Governo Draghi.

Come si è anticipato, il concreto ruolo del Presidente della Repubblica in relazione al sistema di governo italiano molto dipende dalla capacità dell'intero sistema di esprimere solide maggioranze parlamentari e, conseguentemente, governi capaci di assicurarsi il sostegno di quella stessa, auspicabilmente per l'intero corso della legislatura. Ecco, dunque, che non è possibile guardare al ruolo di Sergio Mattarella sguanciandosi dall'intero quadro politico-istituzionale, così come imprescindibile sembra essere tenere in considerazione la situazione di emergenza sanitaria nel quale il nostro Paese ha versato fino al marzo 2022 (venuta meno, formalmente, con la revoca dello stato di emergenza) e che, indubbiamente, ha finito per condizionare le scelte assunte dallo stesso Mattarella nel risolvere le crisi di governo che si sono verificate<sup>27</sup>.

Il primo mandato del Presidente Mattarella, avviatosi il 3 febbraio 2015 e conclusosi il 2 febbraio 2022, è stato caratterizzato dal susseguirsi di quattro Governi a cavallo di due differenti legislature (la XVII e la XVIII) e numerose sono state le esternazioni che hanno accompagnato la gestione delle crisi<sup>28</sup>. Qui ci si limiterà a sottolineare i passaggi cruciali di formazione dei nuovi Governi, mettendo in luce quanto le esternazioni di Sergio Mattarella abbiano disvelato la loro netta incidenza e pervasività sull'andamento del sistema di governo.

Nel corso della XVII Legislatura (dal 15 marzo 2013 al 22 marzo 2018), il Presidente Mattarella si è ritrovato anzitutto a gestire la crisi del governo guidato fino a quel momento da Matteo Renzi (*leader* politico del Partito Democratico), il quale giunse a rassegnare le proprie dimissioni a seguito della disfatta consistita nella bocciatura popolare del "grande" progetto di riforma della Costituzione<sup>29</sup>. Sul tema della riforma costituzionale, si deve segnalare l'attenzione posta sul punto dallo stesso Sergio Mattarella, ancora una volta nel discorso tenuto al momento del giuramento il 3 febbraio del 2015. All'atto del suo insediamento, infatti, il Presidente Mattarella aveva preso posizione rispetto al percorso riformista che Governo e Parlamento avevano da poco intrapreso e non si era certo limitato a richiamare la possibilità di una riforma, ma ne ha auspicato il buon esito<sup>30</sup>.

Se da un lato il Presidente Mattarella non tornerà più sul tema della riforma costituzionale, è altrettanto evidente che la bocciatura della riforma ha costituito un primo problema di gestione della crisi di governo, affrontata da Mattarella con tempestività, dopo le dimissioni rassegnate da Matteo Renzi. In occasione del primo ed unico giro di consultazioni, il Presidente ha affermato la necessità di avere in tempi brevi un nuovo Esecutivo, così da poter far fronte agli importanti adempimenti cui il Governo era chiamato e, con l'occasione, Mattarella ha ricordato l'importanza di armonizzare il

<sup>27</sup> Sul punto, però, sia consentita una nota critica: non sono mancate occasioni in cui l'emergenza sanitaria ha rappresentato l'occasione per giustificare scelte peculiari e non sempre del tutto in linea con i principi costituzionali.

<sup>28</sup> Per un'ampia e approfondita lettura delle prime due crisi di governo della XVIII Legislatura si rinvia, per tutti, a M. PODETTA, *L'interventismo presidenziale nelle crisi di governo della complessa XVIII Legislatura*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, cit., 2022, 55 ss.

<sup>29</sup> In argomento, v. almeno P. Costanzo (cur.), *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi* (Serie: Gli Speciali della Giurisprudenza Italiana), Wolters Kluwer, Milano, 2016

<sup>30</sup> In particolare, di seguito le parole pronunciate da Sergio Mattarella: «È significativo che il mio giuramento sia avvenuto mentre sta per completarsi il percorso di un'ampia e incisiva riforma della seconda parte della Costituzione. Senza entrare nel merito delle singole soluzioni, che competono al Parlamento, nella sua sovranità, desidero esprimere l'auspicio che questo percorso sia portato a compimento con l'obiettivo di rendere più adeguata la nostra democrazia. Riformare la Costituzione per rafforzare il processo democratico» (S. MATTARELLA, *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, cit., disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

sistema di elezione delle due Camere, in quanto la nuova legge elettorale, il c.d. Italicum<sup>31</sup>, era nel frattempo intervenuto a disciplinare l'elezione della sola Camera dei Deputati, essendo il progetto di riforma del sistema elettorale strettamente collegato alla ormai naufragata riforma costituzionale renziana, che prevedeva, tra le altre cose, il superamento del bicameralismo paritario e l'estromissione del Senato dal circuito fiduciario<sup>32</sup>.

Il giorno successivo alle dichiarazioni di chiusura delle consultazioni, Paolo Gentiloni accetterà con riserva l'incarico di formare un nuovo Governo conferitogli dal Presidente Mattarella. Il Governo Gentiloni, come è noto, resterà in carica fino al termine della XVII Legislatura e nel marzo del 2018 si provvederà ad un'ulteriore tornata elettorale.

A seguito dell'esito del voto, aprendosi ufficialmente la XVIII Legislatura (il 23 marzo 2018), la scena politica risulta contraddistinta dalla presenza di una grande coalizione di centrodestra (più votata in quanto coalizione) e dalla presenza di due altri partiti, il Movimento 5 stelle (il partito più votato) e il Partito Democratico (secondo partito più votato).

In questo contesto, si apre ufficialmente un lungo periodo caratterizzato da molteplici esternazioni presidenziali. Difatti, il Presidente Mattarella si ritroverà a gestire più giri di consultazioni e soltanto il 1° giugno 2018 giurerà il nuovo Esecutivo, nato dall'alleanza tra il Movimento 5 stelle e La Lega (formalizzata con il c.d. Contratto per il Governo del cambiamento). Nella lunga fase delle consultazioni, che si dipana tra il marzo e il giugno 2018, le esternazioni presidenziali sono caratterizzate dall'esigenza di uscire, ancora una volta, in tempi rapidi dalla fase di stallo. In particolare, al termine delle consultazioni del 4 e 5 aprile 2018, il Presidente della Repubblica pone l'attenzione sull'esito delle elezioni e sulla circostanza secondo la quale nessun partito riuscirebbe, da solo, a ottenere la fiducia del Parlamento e a procedere alla formazione di un Esecutivo stabile<sup>33</sup>. I toni del Presidente della Repubblica, tuttavia, crescono con il passare del tempo e si fanno più duri con il discorso pronunciato all'esito delle consultazioni del 7 maggio 2018. Soprattutto, il Presidente Mattarella richiama la necessità di non poter più attendere oltre e, quali che siano le scelte dei partiti, egli rammenta che in assenza di intese l'unica soluzione percorribile resterà quella di nuove elezioni, a seguito dello scioglimento anticipato delle Camere. Il Presidente, inoltre, avverte che nuove elezioni presupporrebbero il loro svolgimento in autunno e, come fosse un'avvertenza o un monito, ribadisce che sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura non giungerebbe al termine. Per arrivare alle elezioni, infine, il Presidente si farebbe carico della formazione di un Governo neutrale<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Che sarà successivamente dichiarato parzialmente illegittimo dalla Corte costituzionale (cfr. [Corte costituzionale, sentenza del 25 gennaio 2017, n. 35](#))

<sup>32</sup> «Il nostro Paese ha bisogno, in tempi brevi, di un governo nella pienezza delle sue funzioni: vi sono di fronte a noi adempimenti, impegni e scadenze che vanno affrontati e rispettati. Si tratta di adempimenti, impegni e scadenze di carattere interno, europeo e internazionale. In questi incontri è emersa, come prioritaria, un'esigenza generale di armonizzazione delle due leggi per l'elezione della Camera e del Senato, condizione questa indispensabile per procedere allo svolgimento di elezioni» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni successive alle dimissioni del Governo Renzi*, 10 dicembre 2016, testo disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>33</sup> Di seguito uno stralcio delle dichiarazioni del Presidente Mattarella: «Le elezioni che abbiamo celebrato un mese fa hanno visto un ampio aumento di consenso per due partiti - uno dei quali alleato con altri - ma non hanno assegnato a nessuna parte politica la maggioranza dei seggi in Parlamento, né alla Camera né al Senato, dove sono presenti tre schieramenti politici. Nessun partito, né schieramento politico dispone, quindi, da solo, dei voti necessari per formare un governo e sostenerlo. È indispensabile, quindi - in base alle regole della nostra democrazia - che vi siano delle intese tra più parti politiche per formare una coalizione che possa avere la maggioranza in Parlamento e quindi far nascere e sostenere un governo» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 4 e 5 aprile 2018 per la formazione del nuovo governo*, 5 aprile 2018, testo disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>34</sup> Il Presidente Mattarella, precisamente, ha osservato quanto segue: «Quali che siano le decisioni che assumeranno i partiti è, quindi, doveroso dar vita a un nuovo governo. Non si può attendere oltre [...] Mi auguro che dalle varie forze politiche giunga una risposta positiva, nel senso dell'assunzione di responsabilità nell'interesse dell'Italia, tutelando, in

Il monito del Presidente Mattarella, innegabilmente, produrrà una brusca accelerata nella gestione della situazione politica e il dialogo delle forze partitiche, a seguito di ulteriori consultazioni, porterà, come anticipato, alla nascita del Governo giallo-verde, con alla guida il Premier Giuseppe Conte. Nell'ambito del procedimento di formazione del Governo Conte I, tuttavia, occorre segnalare le dichiarazioni del Presidente Mattarella del 27 maggio 2018, a valle del dialogo con il Premier incaricato Giuseppe Conte. In quella occasione, vagliata la lista dei Ministri proposti da Conte, Mattarella si rifiuterà di procedere alla nomina di Ministro dell'Economia di Paolo Savona, esercitando un inedito potere di veto<sup>35</sup> e provocando un'aspra discussione tra le forze politiche, la quale si placherà con la resa da parte di Conte e la nomina di una diversa personalità per quell'incarico ritenuto da Mattarella cruciale, anche tenuto conto delle politiche economiche, per lui necessariamente europeiste, del Governo nascente<sup>36</sup>.

Il Governo Conte I verserà presto in uno stato di crisi che ne determinerà, nell'agosto 2019, la definitiva caduta. Anche in questa circostanza il Presidente Mattarella, chiamato a gestire l'ennesima crisi, porrà al centro delle sue esternazioni, svolte a cavallo di due giri di consultazioni, la necessità di formare presto un nuovo Esecutivo, in vista di importanti e incombenti scadenze, anche a livello europeo<sup>37</sup>. Nascerà, quindi, una nuova alleanza tra il Movimento 5 stelle e il Partito Democratico, che darà vita al c.d. Governo giallo-rosso.

Infine, la quarta e ultima crisi di governo risolta dal presidente Mattarella nasce dalla caduta del Governo Conte II (conseguente ad una scelta politica di Matteo Renzi), in piena pandemia, e dopo un primo giro di consultazioni il Presidente chiederà espressamente a Conte di uscire dalla crisi rapidamente (*comme d'habitude*)<sup>38</sup> e tentare di ricomporre una maggioranza parlamentare in grado di

---

questo modo, il voto espresso dai cittadini il 4 marzo. Laddove questo non avvenisse, il nuovo governo, politicamente neutrale, resterebbe, come ho detto, in carica per le elezioni, da svolgere o in piena estate, ovvero in autunno, con i rischi che ho ricordato prima. Sarebbe la prima volta nella storia della Repubblica che una legislatura si conclude senza neppure essere avviata. La prima volta che il voto popolare non viene utilizzato e non produce alcun effetto» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni del 7 maggio 2018 per la formazione del nuovo governo*, 7 maggio 2018, testo disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>35</sup> Una recente e puntuale ricostruzione della vicenda è rinvenibile in M. FRAU, *Il caso Savona: la progressiva deriva dualistica del potere presidenziale di nomina dei ministri e i suoi potenziali riflessi sulla struttura del regime parlamentare italiano*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, *Il primo settennato di Sergio Mattarella*, cit., 91 ss.

<sup>36</sup> «Questo pomeriggio il professor Conte - che apprezzo e che ringrazio - mi ha presentato le sue proposte per i decreti di nomina dei ministri che, come dispone la Costituzione, io devo firmare, assumendomene la responsabilità istituzionale. In questo caso il Presidente della Repubblica svolge un ruolo di garanzia, che non ha mai subito, né può subire, imposizioni. Ho condiviso e accettato tutte le proposte per i ministri, tranne quella del ministro dell'Economia. La designazione del ministro dell'Economia costituisce sempre un messaggio immediato, di fiducia o di allarme, per gli operatori economici e finanziari. Ho chiesto, per quel ministero, l'indicazione di un autorevole esponente politico della maggioranza, coerente con l'accordo di programma. Un esponente che - al di là della stima e della considerazione per la persona - non sia visto come sostenitore di una linea, più volte manifestata, che potrebbe provocare, probabilmente, o, addirittura, inevitabilmente, la fuoruscita dell'Italia dall'euro. Cosa ben diversa da un atteggiamento vigoroso, nell'ambito dell'Unione europea, per cambiarla in meglio dal punto di vista italiano. A fronte di questa mia sollecitazione, ho registrato - con rammarico - indisponibilità a ogni altra soluzione, e il Presidente del Consiglio incaricato ha rimesso il mandato» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine del colloquio con il professor Giuseppe Conte*, 27 maggio 2018, disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>37</sup> In particolare, Sergio Mattarella ha affermato quanto segue: «Con le dimissioni presentate dal Presidente Conte - che ringrazio, con i ministri, per l'opera prestata - si è aperta la crisi di governo, con una dichiarata rottura polemica del rapporto tra i due partiti che componevano la maggioranza parlamentare. La crisi va risolta all'insegna di decisioni chiare; e in tempi brevi. Lo richiede l'esigenza di governo di un grande Paese come il nostro. Lo richiede il ruolo che l'Italia deve avere nell'importante momento di avvio della vita delle istituzioni dell'Unione Europea per il prossimo quinquennio. Lo richiedono le incertezze, politiche ed economiche, a livello internazionale» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente Mattarella al termine delle consultazioni del 21 e 22 agosto*, 21 agosto 2019, disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>38</sup> REDAZIONE, *Mattarella ha chiesto a Conte di uscire in fretta dall'incertezza sul futuro del governo*, articolo del 13 gennaio 2021, disponibile in [AGI](http://AGI).

sostenerlo<sup>39</sup>. Tuttavia, evaporata la possibilità di dare vita ad un terzo Governo guidato da Conte e a seguito di ulteriori interlocuzioni con le forze politiche, il Presidente della Repubblica porrà queste ultime davanti ad un bivio: o nuove elezioni o formazione di un Governo definito dallo stesso Mattarella “di alto profilo”<sup>40</sup>. Nascerà così, sulla scorta di quest’ultima via, il Governo Draghi, frutto di un’ampia partecipazione delle forze politiche, eccezion fatta per Fratelli d’Italia, partito guidato da Giorgia Meloni, che resterà all’opposizione.

4. *Le prese di posizione del Presidente Mattarella contro la rielezione del capo dello Stato e le giustificazioni che hanno sorretto il suo secondo mandato.*

Meritano di essere annoverate tra le esternazioni sull’andamento del sistema di governo italiano pronunciate da Mattarella, le dichiarazioni rese dal Presidente, sia nel corso del suo primo mandato sia nel corso del c.d. semestre bianco, che hanno investito la sua rielezione. Non può passare in secondo piano la circostanza secondo la quale il Presidente Mattarella, in tempi non sospetti e sulla scorta del precedente “bis” di Napolitano<sup>41</sup>, aveva escluso, l’opportunità che il Presidente della Repubblica si facesse carico di due mandati.

Sul punto è davvero significativa, si potrebbe dire quasi *prodromica*, un’intervista rilasciata da Sergio Mattarella al Corriere della Sera nel lontano 1998, in vista della scadenza del mandato presidenziale di Oscar Luigi Scalfaro. All’epoca, infatti, fu proprio Sergio Mattarella a proporre un “bis” di Scalfaro, addirittura non escludendo la possibilità che la rielezione del capo dello Stato potesse essere funzionale all’attesa di un nuovo meccanismo elettorale<sup>42</sup>. Insomma, il precedente Napolitano e l’idea di una rielezione subordinata all’avveramento di determinate “condizioni” politiche<sup>43</sup> tutti avrebbe dovuto meravigliare fuorché lo stesso Mattarella.

<sup>39</sup> All’esito delle consultazioni, il 29 gennaio 2021, Mattarella dichiarerà quanto segue: «Come è evidente, le tre emergenze – sanitaria, sociale, economica - richiedono immediati provvedimenti di governo. È doveroso, quindi, dar vita - presto - a un governo, con adeguato sostegno parlamentare, per non lasciare il nostro Paese esposto agli eventi in questo momento così decisivo per la sua sorte. Dai colloqui, svolti qui al Quirinale - in queste trentadue ore - con le forze politiche e parlamentari, è emersa la prospettiva di una maggioranza politica, composta a partire dai gruppi che sostenevano il governo precedente. Questa disponibilità – a me manifestata nel corso delle consultazioni - va peraltro, doverosamente, verificata nella sua concreta praticabilità» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni*, 29 gennaio 2021, disponibile all’indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>40</sup> C. VECCHIO, *Affonda il Conte ter, Mattarella chiama Draghi: “Ora governo di alto profilo”*, articolo del 2 febbraio 2021, disponibile in [la Repubblica](http://la Repubblica). In coda alle consultazioni, in data 2 febbraio 2021, Mattarella dichiarerà quanto segue: «Dalle consultazioni al Quirinale era emersa, come unica possibilità di governo a base politica, quella della maggioranza che sosteneva il Governo precedente. La verifica della sua concreta realizzazione ha dato esito negativo. Vi sono adesso due strade, fra loro alternative. Dare, immediatamente, vita a un nuovo Governo, adeguato a fronteggiare le gravi emergenze presenti: sanitaria, sociale, economica, finanziaria. Ovvero quella di immediate elezioni anticipate. Questa seconda strada va attentamente considerata, perché le elezioni rappresentano un esercizio di democrazia [...] Credo che sia giusto aggiungere un’ulteriore considerazione: ci troviamo nel pieno della pandemia. Il contagio del virus è diffuso e allarmante; e se ne temono nuove ondate nelle sue varianti. Va ricordato che le elezioni non consistono soltanto nel giorno in cui ci si reca a votare ma includono molte e complesse attività precedenti per formare e presentare le candidature. [...] Avverto, pertanto, il dovere di rivolgere un appello a tutte le forze politiche presenti in Parlamento perché conferiscano la fiducia a un Governo di alto profilo, che non debba identificarsi con alcuna formula politica Conto, quindi, di conferire al più presto un incarico per formare un Governo che faccia fronte con tempestività alle gravi emergenze non rinviabili che ho ricordato» (S. MATTARELLA, *Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al termine delle consultazioni*, 2 febbraio 2021, disponibile all’indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>41</sup> Vedi, tra le varie opere, F. GIUFFRÈ, I. A. NICOTRA, *L’eccezionale bis del Presidente della Repubblica Napolitano*, Giappichelli, Torino, 2014; M. Gorlani, N. Maccabiani (a cura di), *Il bis di Napolitano*, Bibliofabbrica, Brescia, 2013.

<sup>42</sup> F. VERDERAMI, *Mattarella: perché non rieleggiamo Scalfaro al Quirinale?* articolo del 28 agosto 1998 pubblicato sul [Corriere della Sera online](http://Corriere della Sera online).

<sup>43</sup> Nel secondo discorso di insediamento, infatti, Giorgio Napolitano mise al centro il tema della durata dell’ulteriore mandato: «Mi accingo al mio secondo mandato, senza illusioni e tanto meno pretese di amplificazione “salvifica” delle mie funzioni; eserciterò piuttosto con accresciuto senso del limite, oltre che con immutata imparzialità, quelle che la

Non sono poi mancate circostanze in cui, nel corso del primo settennato, il capo dello Stato abbia ricordato l'inopportunità di una rielezione del Presidente della Repubblica. Anzi, proprio Mattarella, seppur attraverso le parole di Antonio Segni, ha ricordato – nel discorso tenuto al Quirinale in occasione dei 130 anni dalla nascita di quest'ultimo – che potesse essere opportuno introdurre in Costituzione «il principio della “non immediata rieleggibilità”». La proposta, infatti, avrebbe lo scopo evidente di introdurre, una volta per tutte in Costituzione, un limite che buona parte della dottrina auspica da tempo.

Nonostante ciò, la posizione di Mattarella – su di una apertura alla rielezione del capo dello Stato – troverà conferma tanto con il messaggio di fine anno 2021, pronunciato a poche settimane di distanza dall'avvio delle votazioni parlamentari per la scelta del nuovo Presidente della Repubblica<sup>44</sup>, quanto dalle indiscrezioni trapelate a livello mediatico e dal non certo irrilevante episodio – reso noto attraverso i canali di informazione e, in particolare, mediante i *social network* – del trasloco che Sergio Mattarella era in procinto di compiere per passare dal Palazzo del Quirinale ad un'abitazione ubicata in Roma e presso la quale, all'uopo, si era recato in visita.

Ecco, dunque, che menzionati questi precedenti, la vicenda della rielezione del Presidente Mattarella assume rilevanza niente affatto secondaria rispetto all'andamento del sistema di governo italiano laddove si tenga conto che il rinnovo del mandato presidenziale di Mattarella ha consentito al Governo Draghi di proseguire – almeno in quella fase – senza soluzione di continuità, sfatando il rischio di una ennesima crisi nell'arco della XVIII Legislatura, una crisi che, con ogni probabilità, sarebbe sorta all'esito delle votazioni finalizzate alla scelta di un diverso Presidente (o, magari, di una diversa Presidente). Inoltre, tra i “papabili” rientrava lo stesso Mario Draghi, il quale, nel caso di elezione, sarebbe passato direttamente dalla Presidenza del Consiglio alla Presidenza della Repubblica, lasciando peraltro qualche dubbio interpretativo circa le procedure di formazione del nuovo Governo<sup>45</sup>.

In coda al settimo scrutinio per la elezione del nuovo capo dello Stato, tuttavia, era fin troppo evidente la mancanza di un accordo tra le forze politiche<sup>46</sup>. Di qui la scelta, che arditamente potremmo definire “di comodo”, di optare per un nuovo “bis” presidenziale, questa volta di Sergio Mattarella.

---

Costituzione mi attribuisce. E lo farò fino a quando la situazione del paese e delle istituzioni me lo suggerirà e comunque le forze me lo consentiranno. Inizia oggi per me questo non previsto ulteriore impegno pubblico in una fase di vita già molto avanzata; inizia per voi un lungo cammino da percorrere, con passione, con rigore, con umiltà. Non vi mancherà il mio incitamento e il mio augurio» (G. NAPOLITANO, *Discorso nel giorno del giuramento davanti alle Camere*, 22 aprile 2013, disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)). Lo stesso non avvenne con il secondo discorso di insediamento tenuto da Sergio Mattarella, nel quale il capo dello Stato non ha fatto menzione alcuna ad una eventuale scadenza anticipata del suo incarico: «È per me una nuova chiamata – inattesa - alla responsabilità; alla quale tuttavia non posso e non ho inteso sottrarmi. Ritorno dunque di fronte a questa Assemblea, nel luogo più alto della rappresentanza democratica, dove la volontà popolare trova la sua massima espressione. Vi ringrazio per la fiducia che mi avete manifestato chiamandomi per la seconda volta a rappresentare l'unità della Repubblica. Adempirò al mio dovere secondo i principi e le norme della Costituzione, cui ho appena rinnovato il giuramento di fedeltà, e a cui ho cercato di attenermi in ogni momento nei sette anni trascorsi» (S. MATTARELLA, *Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento*, cit., disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>44</sup> Proprio in apertura del messaggio di fine anno 2021 il Presidente Mattarella ha ricordato il termine della sua esperienza come capo dello Stato. Di seguito l'incipit del messaggio: «Care concittadine, cari concittadini, ho sempre vissuto questo tradizionale appuntamento di fine anno con molto coinvolgimento e anche con un po' di emozione. Oggi questi sentimenti sono accresciuti dal fatto che, tra pochi giorni, come dispone la Costituzione, si concluderà il mio ruolo di Presidente» (S. MATTARELLA, *Messaggio di Fine Anno del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella*, 31 dicembre 2021, testo disponibile all'indirizzo [www.quirinale.it](http://www.quirinale.it)).

<sup>45</sup> In merito si veda, tra gli altri, A. LAURO, *Da Chigi al Quirinale, un trasloco da organizzare*, in [laCostituzione.info](http://laCostituzione.info), articolo dell'8 dicembre 2021, il quale esprime delle perplessità sulla organizzazione della “successione” nel caso in cui il collegio elettorale non individuò il nuovo Presidente in epoca precedente alla suppletiva presidenziale.

<sup>46</sup> Una precisa e attenta ricostruzione delle vicende che hanno condotto alla rielezione del Presidente Mattarella è svolta da Antonio D'Andrea, cui si rimanda per tutti. Vedi, al proposito, A. D'ANDREA, *Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?* in [Osservatorio costituzionale](http://Osservatorio costituzionale), fascicolo 2/2022.

Andando alla ricerca delle giustificazioni che hanno sorretto la rielezione del Presidente Mattarella, ancora una volta è necessario richiamare la condizione di “stallo” politico nella quale versa il nostro Paese e, almeno a detta di chi scrive, è opportuno tenere a mente il “culto” della *leadership* non soltanto partitica, ma *lato sensu* politica, che investe e connota l’esperienza della c.d. Seconda Repubblica. Se, difatti, sul piano partitico è evidente la tendenza delle forze politiche a individuare figure di riferimento della propria azione, costruendo attorno ad esse centri di interesse, è altrettanto evidente che la spinta verso “il capo” non riguarda esclusivamente i partiti e i movimenti politici. Si tratta, forse, di un tratto “genetico” che segna le vicende della forma di governo parlamentare italiana e che ha un’origine storica mondiale e non soltanto italiana (il riferimento è alla storia che ha macchiato il Secolo scorso).

La figura del Presidente della Repubblica (e, quindi, la sua individuazione) non fa eccezione al culto del “capo”.

In sintesi, la rielezione del Presidente Mattarella interviene in un momento in cui l’autorevolezza dei nomi in gioco non è sufficiente, ma è necessario, onde scongiurare l’ennesima crisi di governo, mutare il meno possibile, evitando perciò di alterare quei precari e delicati equilibri faticosamente raggiunti, anche grazie all’*endorsement* e all’ennesima “fatica” dello stesso Mattarella.

Nella relazione di accompagnamento al progetto della Costituzione, l’On. Ruini ebbe a ricordare il compito affidato al capo dello Stato: «nel nostro progetto, il Presidente della Repubblica non è l’evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il Primo Ministro è il capo della maggioranza e dell’esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta ed impersona l’unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze»<sup>47</sup>. La Costituzione, quindi, affida al capo dello Stato il delicato ruolo di rappresentante dell’unità nazionale, di garante della Costituzione e dei principi democratici posti a fondamento della Repubblica ed oggi, invece, egli gioca un ruolo diverso, molto lontano dal “disegno” immaginato dall’Assemblea costituente.

##### 5. Lo scioglimento anticipato del luglio 2022 e le “sconsolate” dichiarazioni del Presidente Mattarella.

L’epilogo della XVIII Legislatura – cui si è giunti a seguito della frattura interna al Movimento V Stelle (con l’abbandono di Luigi Di Maio) e, concretamente, in conseguenza della crisi del Governo Draghi provocata da Giuseppe Conte – è segnato dal decreto di scioglimento anticipato delle Camere emanato dal Presidente Mattarella il 21 luglio 2022. All’uopo, sono significative le ragioni che hanno indotto il capo dello Stato ad interrompere la Legislatura, la cui naturale scadenza era fissata al marzo 2023.

Un provvedimento, quello dello scioglimento anticipato *ex art. 88 Cost.*, che Sergio Mattarella, nel gestire le precedenti crisi, sembrava faticare ad adottare, interpretando in modo stringente l’interruzione anticipata del mandato parlamentare (proprio quale *extrema ratio*), ritenuta dallo stesso percorribile soltanto dopo aver vagliato tutte le strade e le maggioranze configurabili in Parlamento. Se si guarda, però, ai Governi della XVIII Legislatura – come si è detto in precedenza – il Governo Draghi, a differenza dei due Governi Conte, è ascrivibile alla famiglia (sempre ammesso che abbia un senso così definirla) degli Esecutivi “tecnici” o, forse preferibilmente, degli Esecutivi “del Presidente”, tanto che il Capo dello Stato, nell’incaricare Draghi, aveva chiaramente invitato le forze politiche a partecipare tutte, nessuna esclusa, all’impegno di governo.

---

<sup>47</sup> M. RUINI, *Relazione di accompagnamento al Progetto di Costituzione della Repubblica Italiana*, presentata alla Presidenza dell’Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947 e il cui testo è liberamente all’indirizzo [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it).

Senza soffermarsi sulle tappe della crisi del Governo Draghi, qui sembra opportuno riprendere il discorso che Sergio Mattarella ha pronunciato in costanza dello scioglimento anticipato delle Camere<sup>48</sup> poiché il suo contenuto rivela, ancora una volta, la problematicità dell'andamento del nostro sistema di governo. Se da un lato, infatti, Mattarella – con le sue dichiarazioni – ha lasciato trapelare il suo “sconforto” nel prendere atto del fallimento di un Governo da lui fortemente voluto (e che avrebbe dovuto presupporre un alto senso di responsabilità delle forze politiche, unite tra loro da uno spirito di leale collaborazione), dall'altro lato non ha esitato ad indicare, seppur a grandi linee, un programma politico per il Governo uscente, tenuto conto degli adempimenti incombenti e del periodo emergenziale (e qui risuona la “eco” di altre crisi). Insomma, il Governo Draghi, tanto caro a Mattarella, seppur investito dalla sfiducia sostanziale, sembra legittimato – stando alle parole del capo dello Stato – a proseguire in (quasi) tutti i suoi impegni, incoraggiato dallo stesso Presidente.

A quello che è parso fin da subito un allargamento delle maglie nell'interpretazione della formula “in carica per il disbrigo degli affari correnti” è però corrisposta una circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri (datata 21 luglio 2022, il medesimo giorno in cui è stato adottato il decreto di scioglimento anticipato)<sup>49</sup>, sottoscritta da Mario Draghi, e all'interno della quale sono puntualmente indicati gli impegni che il Governo assumerà di qui alle nuove elezioni (programmate per il 25 settembre 2022). La circolare, in particolare, indica diverse aree di intervento e si sofferma sugli adempimenti relativi tanto all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) quanto allo stato di emergenza da Covid-19 nonché agli oneri derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea e alle altre organizzazioni internazionali.

Ciò che appare ben chiaro è che i continui cambi di governo, a fronte degli inarrestabili impegni, necessitano di una gestione sempre più rapida delle crisi e sempre maggiormente caratterizzata da una continuità nell'azione politica e amministrativa, senza che ci si lasci troppo condizionare dalle scelte della maggioranza parlamentare.

Che ne è, dunque, della centralità del Parlamento e della imprescindibilità del rapporto fiduciario tra Esecutivo e Legislativo se vi è un Governo uscente legittimato e incoraggiato dall'alto nel proseguire la sua azione politica?

---

<sup>48</sup> Di seguito il testo integrale delle dichiarazioni di Mattarella. «Come è stato ufficialmente comunicato, ho firmato il decreto di scioglimento delle Camere affinché vengano indette nuove elezioni entro il termine di settanta giorni indicato dalla Costituzione. Lo scioglimento anticipato del Parlamento è sempre l'ultima scelta da compiere, particolarmente se, come in questo periodo, davanti alle Camere vi sono molti importanti adempimenti da portare a compimento nell'interesse del nostro Paese. Ma la situazione politica che si è determinata ha condotto a questa decisione. La discussione, il voto e le modalità con cui questo voto è stato espresso ieri al Senato hanno reso evidente il venir meno del sostegno parlamentare al Governo e l'assenza di prospettive per dar vita a una nuova maggioranza. Questa condizione ha reso inevitabile lo scioglimento anticipato delle Camere. Il Governo ha presentato le dimissioni. Nel prenderne atto ho ringraziato il Presidente del Consiglio Mario Draghi e i Ministri per l'impegno profuso in questi diciotto mesi. È noto che il Governo, con lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni, incontra limitazioni nella sua attività. Dispone comunque di strumenti per intervenire sulle esigenze presenti e su quelle che si presenteranno nei mesi che intercorrono tra la decisione di oggi e l'insediamento del nuovo Governo che sarà determinato dal voto degli elettori. Ho il dovere di sottolineare che il periodo che attraversiamo non consente pause negli interventi indispensabili per contrastare gli effetti della crisi economica e sociale e, in particolare, dell'aumento dell'inflazione che, causata soprattutto dal costo dell'energia e dei prodotti alimentari, comporta pesanti conseguenze per le famiglie e per le imprese. Interventi indispensabili, dunque, per fare fronte alle difficoltà economiche e alle loro ricadute sociali, soprattutto per quanto riguarda i nostri concittadini in condizioni più deboli. Indispensabili per contenere gli effetti della guerra della Russia contro l'Ucraina sul piano della sicurezza dell'Europa e del nostro Paese. Indispensabili per la sempre più necessaria collaborazione a livello europeo e internazionale. A queste esigenze si affianca – con importanza decisiva – quella della attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno. Né può essere ignorato il dovere di proseguire nell'azione di contrasto alla pandemia, che si manifesta tuttora pericolosamente diffusa. Per queste ragioni mi auguro che - pur nell'intensa, e a volte acuta, dialettica della campagna elettorale - vi sia, da parte di tutti, un contributo costruttivo, riguardo agli aspetti che ho indicato; nell'interesse superiore dell'Italia» (S. MATTARELLA, [Dichiarazione del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, 21 luglio 2022](#), testo disponibile nelle [Cronache dalle Istituzioni](#) 2022 di questa [Rivista](#).

<sup>49</sup> [Circolare Presidenza del Consiglio dei Ministri, USG 0006090 P-1.1. del 21.07.2022.](#)



Ciò che resta è forse il rispetto del dettato formale della Costituzione, ma la realtà ci restituisce un quadro in cui le “crisi” e le “emergenze” paiono giustificare tanto l’avanzamento degli organi di garanzia verso un terreno squisitamente politico quanto l’accentuazione di prassi disformi che conducono ad uno slittamento verso forme di governo ibride, la cui stabilità resta tutta da dimostrare.

#### 6. Considerazioni conclusive.

In conclusione, tenuto conto della complessità delle vicende parlamentari che hanno segnato il primo mandato del Presidente Mattarella, è possibile senza esitazioni confermare una lettura che da tempo anima il dibattito dei costituzionalisti: il Presidente della Repubblica non può più considerarsi un mero garante della Costituzione e un potere neutro<sup>50</sup>. La figura “manualistica” del capo dello Stato inteso quale organo *superpartes* fatica a trovare un riscontro nella prassi applicativa. Se, come ricordato in apertura del presente contributo, è pur vero che la Corte costituzionale, in linea con lo spirito costituente, ha ribadito il ruolo di “magistrato di influenza” del Presidente della Repubblica, alla luce delle considerazioni fin qui svolte è possibile, senza indugio, sottolineare la presenza di una penetrante attività di “influenza”, la quale, tuttavia, si spinge ben oltre quello che forse dovrebbe essere consentito al “magistero” della più alta carica dello Stato in un ordinamento parlamentare.

La funzione del capo dello Stato dovrebbe risolversi, difatti, in un coacervo di attività formali e informali volte però a garantire il rispetto della Costituzione, di quei principi tanto ispiratori della concessione di diritti e libertà quanto informatori dell’organizzazione dello Stato repubblicano, in un continuo bilanciamento tra poteri pubblici diversamente distribuiti.

Invece, più che potere *neutro* si può dire che il Presidente della Repubblica eserciti sempre più un pubblico potere capace di *neutralizzare* le asprezze che derivano dall’acceso confronto politico tra forze sempre meno capaci di giungere a soluzioni mediate e frutto di condivisione. In questo, la *moral suasion*<sup>51</sup> del Presidente della Repubblica passa attraverso il ricorso a numerose esternazioni e il capo dello Stato appare detentore di un potere *neutralizzante* le posizioni politiche, anche in relazione ai rapporti di forza tra maggioranza e opposizione. Questo potere di neutralizzazione si accompagna, poiché in qualche misura ne fa parte, ad una specifica *funzione politica* che va da tempo assumendo la figura del Presidente della Repubblica nell’ordinamento italiano.

Quanto, specificamente, alle esternazioni del Presidente Mattarella sull’andamento del sistema di governo, esse confermano l’intrusività e la pervasività del ruolo esercitato nella prassi dal capo dello Stato, il che è reso palese anche di recente, con la caduta di quell’Esecutivo fortemente voluto dal capo dello Stato e che avrebbe dovuto reggere fino al termine della Legislatura, nello spirito dell’unità nazionale. Eppure, così non è, a dimostrazione che l’atomizzazione che caratterizza il sistema politico e partitico, la spinta maggioritaria e l’esaltazione della *leadership* non trovano un loro bilanciamento neppure nell’attività di Esecutivi “del Presidente” e, almeno per ciò che attiene alla XVIII Legislatura, hanno condotto ad una deflagrazione istituzionale e alla cessazione anticipata del mandato parlamentare.

---

<sup>50</sup> Massimo Luciani, in relazione al ruolo del Presidente della Repubblica nel nostro ordinamento, ha sostenuto che «sembra opportuno qualificare come garanzie solo quegli organi o quegli istituti che - specificamente costruiti a questo scopo - tutelano la Costituzione con atti non meramente politici, esemplari o persuasivi (qualunque forza politica o sociale filo-costituzionale sarebbe, altrimenti, garanzia), ma con atti giuridici definitivi e vincolanti e che forniscono questa prestazione reagendo *ex post* ad una violazione della Costituzione, e non già prevenendo *ex ante* la violazione medesima (se così non fosse, infatti, qualunque meccanismo procedimentale rivolto ad assicurare la regolarità costituzionale sarebbe «garanzia»»)» (M. LUCIANI, *Introduzione. Il Presidente della Repubblica: oltre la funzione di garanzia della Costituzione*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., 18).

<sup>51</sup> Vedi, tra gli altri, C. NEGRI, *La moral suasion del Presidente della Repubblica nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 2018.

Utilizzando le parole di autorevole dottrina, «Del “silenzioso notaio” delle istituzioni a cui la manualistica tradizionale ci aveva formato non è rimasta davvero più traccia alcuna. Il Presidente della Repubblica incarna ormai, a pieno titolo, il ruolo di protagonista attivo, e non più soltanto quello di garante esterno, di “potere neutro” chiamato a sorvegliare il rispetto delle regole da parte degli altri organi costituzionali»<sup>52</sup>. Così trovano giustificazione scelte della più alta carica dello Stato, non certo esenti da critiche, ma pur sempre rimaste indiscusse e, forse, rese indiscutibili proprio dalla circostanza secondo la quale tali determinazioni sono state assunte dal Presidente della Repubblica, la più alta carica dello Stato. Basti pensare al peso che ha prodotto sul sistema di governo la vicenda collegata alla nomina di Savona e di cui si è detto in precedenza.

A ben vedere, inoltre, a sorreggere la tesi concorre anche la modalità di esercizio di altri poteri formalmente attribuiti dalla Costituzione al Presidente della Repubblica. Si assiste ad una *neutralizzazione* di vicende che potrebbero destare malumori tra le forze politiche, ad esempio, in occasione della concessione della grazia ai sensi dell'art. 87, comma 11 Cost. In merito, autorevole dottrina ha correttamente osservato che «È evidente [...] che il consolidamento di una prassi che spinge il Capo dello Stato a esporsi politicamente in casi controversi come quello in commento, appare difficilmente reversibile. Infatti, se agli occhi dello studioso tale modo di interpretare l'art. 87, comma 11, Cost., può apparire incoerente e sbilanciato, non altrettanto può risultare nelle concrete dinamiche politiche, in quanto il Ministro della Giustizia e, più in generale il Governo, possono ridurre il rischio di essere trascinati in scontri politici determinati da provvedimenti di clemenza spinosi e problematici»<sup>53</sup>.

Si conferma quindi, anche in relazione ad altri poteri formali, un intervento politico del Presidente della Repubblica, la cui autorevolezza consente di scongiurare aspre polemiche tra i partiti e, in armonia con la maggioranza politica del momento, il capo dello Stato si fa comunque carico di decisioni che andrebbero riservate a quest'ultima.

In definitiva, la figura del capo dello Stato, sotto la lente di ingrandimento del costituzionalista, esercita indubbiamente un *potere di influenza* reso conoscibile principalmente attraverso le esternazioni e le conseguenze politiche della sua azione di *persuasore* appaiono evidenti *ictu oculi*, riverberandosi sull'intero sistema parlamentare italiano.

---

<sup>52</sup> Cit. M. GORLANI, *Il Capo dello Stato dentro la crisi del sistema politico e costituzionale italiano*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#) (rassegna), 2011, 3.

<sup>53</sup> Cit. A. DEFFENU, *L'esercizio presidenziale del potere di grazia per ragioni politiche: considerazioni critiche a partire dal caso De Sousa*, in [Costituzionalismo.it](#), fasc. 2/2017, 211. Vedi anche, ID., *La grazia (anche) “politica” come atto formalmente e sostanzialmente presidenziale: la “slogatura” interpretativa dell'art. 87, comma 11, Cost. nella prassi dell'ultimo Napolitano*, in [Costituzionalismo.it](#), fasc. 3/2015, 1 e ss.; ID., *L'interpretazione del potere di grazia nelle prime decisioni del Presidente Mattarella: verso il consolidamento (preoccupante) di una prassi distorta*, in *Studium Iuris*, fasc. 10/2016, 1117 e ss.; P. COSTANZO, *Il potere di grazia chiave di decifrazione per rinnovati scenari istituzionali?*, in A. Giorgis, E. Grosso e J. Luther (curr.), *Il costituzionalista riluttante (Studi per Gustavo Zagrebelsky)*, Einaudi, Torino, 2016, 303.