

La (ri)elezione nella dinamica della forma di governo*

di **Massimo Luciani** – *Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università La Sapienza, Roma*

SOMMARIO: 1. Statica e dinamica delle forme di governo. – 2. La rielezione nella statica della forma di governo. – 3. La rielezione nella dinamica della forma di governo. – 4. Conclusioni.

1. Statica e dinamica delle forme di governo

Mi si chiede di parlare della rielezione del Presidente Mattarella nella dinamica della forma di governo. Se delle forme di governo si dà una *dinamica* deve evidentemente darsi anche una *statica*. Ed è su questa che, preliminarmente, vorrei spendere due parole.

Costantemente attirata dal *funzionamento* delle forme di governo, la dottrina italiana mostra una significativa ritrosia a occuparsi della loro *struttura*. Non che manchino, ovviamente, studi importanti che l'indaghino, ma la tendenza è quella a privilegiare il primo profilo, ciò che spiega anche la particolare attenzione per le questioni della dinamica. La vicenda dell'elezione presidenziale del 2022, tuttavia, mostra con assoluta chiarezza che la struttura della forma di governo, la sua specifica dimensione normativa, ha avuto un ruolo essenziale, rivelando che, per quanto la forma di governo possa essere elastica, le strategie degli attori politici sono subordinate alle condizioni di possibilità definite dal contesto normativo. Condizioni che - si badi - non sono

* Il contributo costituisce la rielaborazione dell'intervento reso nel corso del Seminario "La elezione del Presidente della Repubblica", organizzato dall'Associazione Italiana dei Costituzionalisti il 16 febbraio 2022.

solo quelle derivanti da puntuali norme imperative, ma anche quelle che si connettono alla logica della struttura stessa, per come desumibili da un'interpretazione sistematica dei dati costituzionali (ché è da quei dati che la struttura della forma di governo è anzitutto plasmata).

L'indagine dei condizionamenti imposti e delle opportunità offerte dalla statica della forma di governo deve dunque logicamente precedere quella delle spinte dinamiche impresse al suo funzionamento, presente e (nei limiti in cui si possa dire qualcosa di sensato in proposito) futuro. Vediamo.

2. La rielezione nella statica della forma di governo

Il primo e più evidente dato da considerare è la possibilità della rielezione del Presidente in carica, lasciata aperta dalla Costituzione. Ch'essa vi sia è reso palese - come è noto - sia dai lavori preparatori che dal testo della Costituzione. Quanto ai primi, ne emerge con chiarezza l'intenzione dei Costituenti di non escludere questa eventualità, per quanto essa, all'evidenza, fosse considerata marginale. Quanto al secondo, l'assenza di un divieto esplicito (contemplato, invece, in altri casi) e la funzionalizzazione delle norme sul semestre bianco alla prevenzione di un distorsivo asservimento dello scioglimento alla finalità della rielezione costituiscono indizi assai robusti, che messi assieme fanno una prova.

Qui occorre una precisazione. È stato sostenuto che il Presidente avrebbe poco interesse a sciogliere le Camere in carica per puntare alla rielezione da parte di Camere nuove più "amiche", sicché il semestre bianco avrebbe semplicemente una funzione di stabilizzazione della rappresentanza. Si tratta di un errore prospettico. Anzitutto, non si può considerare esclusivamente l'*esercizio* del potere di scioglimento, ma si deve tener presente anche e soprattutto la sua semplice *minaccia*. Potrà anche essere astratta e velleitaria la speranza del Presidente della Repubblica di avere dalla sua, dopo le elezioni, *nuove* Camere più favorevoli, ma è certamente concreto e realistico il pregiudizio ch'egli (con l'ovvia cooperazione del Presidente del Consiglio), sciogliendo, arreca alle Camere *vecchie*. È dunque la semplice minaccia dello scioglimento che conta, e conta proprio per il suo effetto di possibile condizionamento dell'azione di Camere che di essere sciolte non hanno mai particolare desiderio. Va da sé che non è detto affatto che la minaccia possa avere un effettivo successo, ma, come accade per le norme sulle ineleggibilità, le

incandidabilità e le incompatibilità, anche qui conta la prevenzione del rischio, non la rifusione del pregiudizio.

Acclarato, così, che la rielezione radica la propria legittimità in precisi dati storici e testuali, si tratta di capire quando essa abbia la concreta possibilità di verificarsi.

Si è recentemente sostenuto che già con la rielezione di Giorgio Napolitano si sarebbe costituita la “regola convenzionale che ammette la rielezione del Capo dello Stato in carica allorché le divisioni riscontrate oggettivamente in seno all’organo collegiale preposto alla elezione siano tali da lasciar intravedere, con un ragionevole tasso di probabilità, una seria, concreta e oggettiva difficoltà nella scelta del successore” (Q. CAMERLENGO, 2022, 41). È un’opinione che non mi convince. Al di là dei dubbi che si possono nutrire sul rapporto di automatica derivazione fra solida regolarità (sia pure convenzionale) e fluida fattualità (oltretutto puntiforme), mi sembra che qui si determini una sorta di *humana fallacia naturalistica*. Il *fatto* che la rielezione di Giorgio Napolitano sia stata determinata dall’incapacità delle forze politiche di trovare un diverso accordo non consente di derivarne una *regola*, che, per quanto convenzionale, sempre regola, dotata di giuridica rilevanza, sarebbe. Né va trascurato che si avrebbe l’onere di dimostrare che le rielezioni debbano essere irrefragabilmente imputate all’incapacità di trovare un accordo alternativo, laddove esse ben potrebbero imputarsi a consapevoli intenzioni di questa o di quella forza politica.

Le cose non cambiano con la rielezione di Sergio Mattarella (qui si è parlato del maturarsi di una “prassi” - A. CIANCIO, 2022, 3 -, della cui giuridica significatività, però, è lecito dubitare). *Una hirundo non facit ver, lo sappiamo bene, ma duo?* È stato scritto, in sede giornalistica, che “Due volte dimostrano un malessere di fondo che testimonia un cambiamento della «costituzione materiale»” (G. ZAGREBELSKY, 2022), ma il richiamo alla costituzione materiale (che, invero, non son certo di sapere cosa sia) non l’intendo bene: a fronte di una possibilità dischiusa dalla Costituzione formale il problema del malessere (questo, sì, innegabile) riguarda il sistema politico-partitico, non altro.

Al di là di questo, se i Costituenti hanno consentito la rielezione per assicurare la massima flessibilità della forma di governo rispetto alle esigenze sostanziali del sistema politico-partitico, non c’è alcuna ragione di contraddire quell’esigenza di flessibilità irrigidendo la fattispecie e confinandola all’ipotesi della paralisi decisionale. Se rielegibilità può astrattamente essere, rielegibilità può concretamente essere, per qualsivoglia motivo di opportunità politica.

Detto questo, però, non si può equivocare: la rielezione, in Costituzione, è fattispecie *normale* (nel senso che corrisponde a una norma) ma non è fattispecie *ordinaria*. Registriamo pertanto una situazione analoga a quella che troviamo all'art. 77 Cost: come il decreto-legge è fonte *normale* (almeno se ci discostiamo dalla nota, ma quasi isolata, tesi espositiva, della sua originaria illegittimità), ma necessariamente *straordinaria*, altrettanto *normale* e *straordinaria* è la rielezione. Situazione analoga ripeto, ma non identica. Mentre nel caso del decreto-legge l'esistenza di una testuale previsione della straordinarietà ha una conseguenza prescrittiva di primaria importanza (l'imperativo dell'omogeneità: M. LUCIANI, 2011, 1157), nel caso della rielezione del Presidente della Repubblica la derivazione della straordinarietà della rielezione solo dai lavori preparatori e dalla logica generale del sistema (in difetto di una previsione testuale esplicita) fa sì che le conseguenze dell'eventuale violazione del principio operino solo sul piano della responsabilità politica, senza alcuna possibilità di assumere una veste giuridicamente rilevante.

Infine, una precisazione. Straordinarietà non equivale a minorità. Un Presidente della Repubblica rieletto non è tenuto a un mandato ridotto, né nella sostanza né nell'estensione temporale (V. LIPPOLIS, 2022, 3 sgg.). Per quanto allora si fosse discusso di una programmata limitazione temporale del mandato, la seconda presidenza Napolitano non era affatto giuridicamente dimezzata (O. CHESSA, 2022, 86) e a maggior ragione non lo è la seconda presidenza Mattarella (così, fra gli altri, G. DE MINICO, 2022), a tutti gli effetti equivalente alla prima.

3. La rielezione nella dinamica della forma di governo

Se ora passiamo agli elementi dinamici della vicenda, ritengo di dover segnalare soprattutto questi punti di riflessione, con l'avvertenza che - magari arbitrariamente - ho selezionato solo alcune delle questioni più significative.

i) La seconda rielezione, oltretutto consecutiva, non ha trasformato la nostra forma di governo parlamentare in una - per dirla con Duverger - *monarchie républicaine*. Più volte ho sottolineato la necessità di dare il giusto rilievo ai profili formali della disciplina costituzionale dei poteri del Presidente della Repubblica, specie richiamando le previsioni dell'art. 89 Cost., che descrive tutti i suoi atti come - almeno formalmente, appunto - complessi. È la stessa Costituzione, insomma, che consente al capo dello Stato di essere presente, e in veste non solo rituale, in moltissimi snodi della

vita istituzionale. Questo non ne fa, però, un monarca repubblicano. Certo, l'insistenza con cui la dottrina italiana lo qualifica "potere neutro" alimenta l'equivoco, ma la dottrina del potere neutro è nata con la monarchia costituzionale e con la monarchia costituzionale avrebbe dovuto morire. La sua ripresa schmittiana si dovette a non commendevoli intenzioni politico-prescrittive ed è singolare ch'essa continui a essere coltivata anche da chi quelle intenzioni - giustamente - non le condivide affatto.

Il Presidente della Repubblica, lungi dall'essere assimilabile a un *roi qui règne et ne gouverne pas* (e, almeno se delle garanzie costituzionali manteniamo una nozione rigorosa, lungi anche dall'essere "garante della Costituzione", come sovente sostiene proprio chi, all'un tempo, lo qualifica "potere neutro": così, ancora di recente, E. CUCCODORO, 2021, 12 sg.), è un punto di equilibrio del sistema delle istituzioni (un "giroscopio", ho scritto in altra occasione), ma non è legittimato a nutrire aspirazioni regali o imperiali, magari costruendosi un "partito del Presidente" al quale appoggiarsi. Certo, nulla esclude che ciò di fatto accada, ma deve essere chiaro che una simile eventualità sarebbe al di fuori del quadro costituzionale e mi avventuro a dire che andrebbe addirittura apprezzata ai fini dell'applicazione dell'art. 90 Cost.

Incide in questo consolidato quadro la rielezione? A me non sembra. Occupandosi, alcuni anni or sono, della presidenza Napolitano, Vincenzo Lippolis e Giulio Salerno intitolarono la prima edizione del loro libro "La Repubblica del Presidente" e la seconda "La Presidenza più lunga" (V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, 2013; ID., 2016). Emergeva, dal nuovo titolo (forse sarebbe meglio dire dal titolo del nuovo libro, che era più di una semplice seconda edizione), una maggiore prudenza: se il titolo della prima edizione sembrava ammicciare all'idea della presidenza imperiale, quello della seconda, asetticamente, registrava soltanto l'oggettivamente inusuale lunghezza del mandato. Inutile dire che, visto quanto ho osservato sinora, mi convinceva molto più il secondo che il primo titolo, ma la scelta si potrebbe ritenere contraddittoria: se la Presidenza era simbolicamente collocata al centro delle istituzioni della Repubblica quando il titolare della carica aveva ricevuto un solo mandato, perché non ribadire o addirittura rafforzare il simbolico assunto quando il mandato era stato raddoppiato? Ovviamente non posso sostituirmi agli autori e non posso dir nulla sulle ragioni soggettive della scelta, ma dal punto di vista oggettivo mi sembra ch'essa sia stata felice perché la rielezione: a) non comporta alcuna modificazione del dato costituzionale formale e nemmeno (a voler condividere l'uso della categoria) di quell'inafferrabile oggetto che si suol chiamare "costituzione in senso materiale"; b) può attestare (ma, come ho detto prima, non

necessariamente attesta) una condizione di debolezza delle forze politiche, che però nessuno sa se perdurerà o meno; c) non conferisce al Presidente novellamente eletto un supplemento di legittimazione, sia perché il primo e il secondo mandato sono distinti, sia - e soprattutto - perché, se davvero il nuovo mandato derivasse da una debolezza delle forze politiche, sarebbe illogico immaginare che da una debolezza possa scaturire una forza legittimante potenziata.

ii) Non si avvertono “bagliori di semipresidenzialismo”. La formula, come è noto, si deve a Gianfranco Pasquino e fu spesa in occasione della rielezione di Giorgio Napolitano (G. PASQUINO, 2013, 114), ma - per quanto efficace - non convince. La rielezione, se non si accompagna alle gravi patologie che prima ho segnalato (quali quelle che si avrebbero con la costituzione di un “partito del Presidente”) sta tutta dentro la logica del regime parlamentare (come ho detto, i Costituenti l’hanno contemplata proprio come misura straordinaria di soddisfacimento delle sue esigenze). Soprattutto, non basta un capo dello Stato forte perché possa parlarsi di semipresidenzialismo (il che rende dubbiosi anche dell’opinione di chi - O. CHESSA, 2022, 89 sg. - ne ipotizzava l’avvento qualora al Quirinale fosse asceso Mario Draghi): in difetto della legittimazione derivante dall’elezione diretta anche costui deve limitarsi a erogare prestazioni coerenti con la forma di governo parlamentare (analogamente, sia pure da punti di partenza diversi, C. FUSARO, 2022, 6). Prestazioni che, nella nostra esperienza costituzionale, sono essenzialmente di stabilizzazione, il che nella forma di governo semipresidenziale è inutile quando capo dello Stato e Parlamento sono dello stesso colore politico oppure è impossibile quando, in situazioni di coabitazione, il Parlamento si oppone al Presidente (M. LUCIANI, 2017, 23).

iii) In questi mesi il richiamo al semipresidenzialismo è stato operato anche in un’altra chiave, riferendolo, in particolare, all’ipotesi dell’ascesa al Quirinale dell’attuale Presidente del Consiglio. Anche in questo caso, però, il richiamo non era felice.

Premetto che quell’ipotesi mi era sempre apparsa impervia (analogamente, A. CIANCIO, 2022, 5), perché un sistema politico che ha difficoltà a risolvere un’equazione a una incognita (l’identità del nuovo Presidente della Repubblica) è addirittura impossibilitato a risolverne una a due incognite (l’identità del nuovo Presidente della Repubblica e, assieme, l’identità del nuovo Presidente del Consiglio). La certezza di chi dava per scontato il passaggio di Mario Draghi alla presidenza della Repubblica mi sembrava dunque ingenua, perché non faceva i conti con la complessità dell’operazione, da un lato, e con il suo essere confidata a forze politiche insicure e inaffidabili, dall’altro. Ma il punto non è questo.

Quand'anche l'operazione fosse andata in porto, l'*envergure* semipresidenzialista che ne sarebbe stata propria sarebbe comunque rimasta tutta da dimostrare. Data pure per scontata, in un primo momento, l'ideale continuità di guida del Governo pur a fronte della formale sostituzione del suo "vertice", restava del tutto deficitaria l'analisi della logica di funzionamento delle istituzioni, che, come è ben noto, ha un'autonomia e un'autoalimentazione che la rendono refrattaria alla piena governabilità *ab externo*. Ammesso che *statu nascenti*, come accennavo, la continuità potesse darsi per scontata (ma anche questo mi sembra un profilo problematico), era assolutamente da escludere ch'essa potesse ritenersi sicura nel prosieguo, a fronte - ripeto - dell'autonomia logico-funzionale delle istituzioni e in una situazione politica estremamente fluida, con un sistema partitico ancora in corso di ridefinizione.

Una volta di più, quando si analizzano le forme di governo, l'idea che il dato sostanziale faccia aggio su quello formale è diffusa, ma non per questo fondata.

4. Conclusioni

Così ricostruita la vicenda, inquadrandola nel contesto costituzionale nel quale s'è dipanata, possiamo concludere dicendo che se pur non mancano ragioni di preoccupazione non si tratta di quelle che molti hanno messo in evidenza.

Il sistema parlamentare ha tenuto, la forma di governo ha tenuto (M. LUCIANI, 2022; S. STAIANO, 2022) e la vera crisi è stata tutta dalla parte dei partiti e del sistema politico. Ma per quanto le forme di governo, in quanto forme, siano da tener distinte dai corrispondenti sistemi politici, la crisi dei secondi, a lungo andare, non può non incidere nelle prime, de-formandole.

La rielezione non costituisce uno strappo istituzionale, così come non può esserlo nessuna scelta che sia rispettosa della Costituzione e si muova entro il patrimonio di alternative ch'essa conferisce alla politica. La rielezione non ha pavimentato la strada dell'ora auspicato ora temuto affermarsi di un regime semipresidenzialista, perché d'esso difetta il presupposto (l'iperlegittimazione assicurata dal voto popolare) e difettano gli strumenti (i poteri anche di governo che sono conferiti al Presidente francese, per stare all'esempio più consolidato di semipresidenzialismo). La rielezione non legittima il rieletto a crearsi un suo "partito del Presidente" più di quanto a tale passo non legittimi l'eletto. Su questo piano, dunque, le nubi che alcuni hanno intravisto non le ravviso.

Ravviso, invece, nella vicenda della rielezione la prova dell'urgenza di una ristrutturazione complessiva del nostro sistema dei partiti, che ha assoluta necessità di riassetarsi lungo assi chiari, per quanto ideologicamente meno definiti che in passato. Questo è un passaggio che, forse, potrebbe essere favorito dall'oggettività delle cose e incentivato da un'adeguata legge elettorale (mai come oggi appare indispensabile un sistema elettorale proporzionale con elevata soglia di sbarramento, che solo corrisponde alle esigenze di partiti che devono ridefinire da capo la loro identità, anche nel confronto con gli altri). Maggiore scetticismo, semmai, c'è da nutrire sull'altra e connessa urgenza (lo stesso *Financial Times* del 1° febbraio 2022 ammoniva che “*outsourcing political leadership to unelected technocrats is not a good longterm solution for a modern democracy*”), che concerne il rafforzamento delle *leadership* e il miglioramento della classe politica. Qui, davvero, s'ha la sensazione che la politica potrebbe riuscirci solo uscendo dalla palude tirandosi pel codino. Ma a far questo è riuscito, che io sappia, solo il Barone di Münchhausen.

Dottrina citata

- Q. CAMERLENGO, *Le convenzioni costituzionali tra principio di leale collaborazione e teoria dei giochi*, in *Consulta Online*, n. 1/2022, 1 sgg.
- O. CHESSA, *La duplice successione. Chi succederà a Mattarella e cosa al nostro governo parlamentare?*, in AA. VV., *Quale Presidente? La scelta del Presidente della Repubblica nelle crisi costituzionali*, a cura di C. Bassu - F. Clementi - G. E. Vigevani, Napoli, ES, 2022, 81 sgg.
- A. CIANCIO, *La rielezione di Mattarella, il de profundis per la politica e quel “soffitto di cristallo” che non si infrange*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022, 1 sgg.
- E. CUCCODORO, *Il Presidente di tutti. Prestazioni di unità*, Roma, Aracne, 2021.
- G. DE MINICO, *Chi ha vinto e chi ha perso nella rielezione di Mattarella*, ne *Il Sole 24 Ore*, 8 febbraio 2022.
- C. FUSARO, *L'elezione del tredicesimo presidente (24-29 gennaio 2022). Ottimo risultato, meccanismo da rivedere, sistema in crisi irreversibile*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022.
- V. LIPPOLIS, *La seconda elezione di Mattarella: la rieleggibilità e l'inconsistenza di una Presidenza a tempo*, in *Federalismi*, 31 gennaio 2022, 1 sgg.
- V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La Repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio*

Napolitano, Bologna, Il Mulino, 2013.

- V. LIPPOLIS - G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri del capo dello Stato e la Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- M. LUCIANI, *Atti normativi e rapporti fra Parlamento e Governo davanti alla Corte costituzionale. Tendenze recenti*, in AA. VV., *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, Giuffrè, 2011, 1151 sgg.
- M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della Costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 1 sgg.
- M. LUCIANI, *Intervista a La Stampa*, 31 gennaio 2022.
- G. PASQUINO, *L'elasticità della Presidenza della Repubblica*, in *Quad. cost.*, 2013, 111 sgg.
- S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022*, leggibile al sito AIC, nella Rubrica "La Lettera".
- G. ZAGREBELSKY, *Ora silenzio e serietà*, ne *La Repubblica* del 1° febbraio 2022.