

***Il ruolo del Parlamento: una centralità ritrovata?\****

*di Antonio D'Andrea – Professore Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Brescia*

SOMMARIO: 1. Il venir meno dell'andamento bipolare nel sistema politico e la variabilità del quadro parlamentare nell'ultimo decennio della democrazia italiana. – 2. Il bis di Giorgio Napolitano nella tumultuosa XVII legislatura. – 3. La prima elezione di Sergio Mattarella alla carica di Capo dello Stato: l'epopea del "renzismo" e la sua fine. – 4. I gruppi e le componenti (senza più partiti) nella XVIII legislatura e le incognite del prossimo voto popolare. – 5. Quel che spiega il ritorno "dal basso" alla Presidenza Mattarella: il tentativo fallito di eleggere "dall'alto" un altro Presidente della Repubblica.

**1. Il venir meno dell'andamento bipolare nel sistema politico e la variabilità del quadro parlamentare nell'ultimo decennio della democrazia italiana**

Archiviata la stagione dei partiti storici italiani e dei governi di coalizione sempre imperniati sulla Democrazia cristiana, forza politica di centro e partito di maggioranza relativa<sup>1</sup>, nell'ordinamento del nostro Paese si sono determinate le condizioni per un'evoluzione in chiave

---

\* 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.

<sup>1</sup> Circostanza, questa, di certo facilitata non solo dalla presenza del più forte partito comunista occidentale, ma dal tradizionale sistema elettorale proporzionale senza sbarramenti vigente per oltre quarant'anni.

bipolare del sistema politico a seguito dell'esito del referendum abrogativo del 1993 sulla vecchia legge senatoriale e, ancor più, a causa di una serie di vicende interne (legate fundamentalmente a sviluppi di inchieste giudiziarie intorno al finanziamento illecito della politica) e di epocali e ben conosciuti fattori internazionali. Il bipolarismo è noto come sia stato sospinto dalla leva elettorale: prima il sistema elettorale misto prevalentemente maggioritario – il c.d. *Mattarellum* – e poi il meccanismo coalizionale di stampo proporzionale, ma con un robusto premio di maggioranza e a liste bloccate – la Legge n. 270 del 2005 – quest'ultima annullata nel 2014 dalla Corte costituzionale per la parte di "eccesso maggioritario" insito nel premio senza soglia, a distanza di circa dieci anni e dopo la sua triplice utilizzazione nel voto politico del 2006, del 2008 e, infine, del 2013, senza alcuna diretta conseguenza, in particolare, sulla composizione delle Camere elette nella scorsa legislatura, a meno di un anno dalla sentenza del giudice costituzionale. Il lento incedere verso il bipolarismo, avviatosi nella XII legislatura dopo il voto del 1994, si è in realtà consolidato garantendo governi alternativi frutto di accordi tra le forze politiche prevalentemente preelettorali in grado di essere mantenuti nelle Camere (in verità con qualche maggiore difficoltà per il centrosinistra rispetto alla guida dell'Esecutivo) ed è entrato in crisi alla fine della XVI legislatura con la dissoluzione della coalizione di centrodestra nettamente vincente nel voto politico del 2008. La nascita, nel novembre 2011, del Governo di "larghe intese" guidato da Mario Monti e promosso con molta decisione dall'allora Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano – fermo nel proposito di non sciogliere anticipatamente le Camere e, dunque, nel superare una versione rigida del bipolarismo sino ad allora reclamata dalle forze politiche posizionate nelle coalizioni alternative<sup>2</sup> – solo in apparenza risolveva un serio problema politico contingente con l'Unione europea. In realtà, ancorché tutte le fibrillazioni politiche interne tanto più se impreviste e di non facile risoluzione creino, stante l'evoluzione dell'assetto eurounitario, allarme e preoccupazioni nell'ordinamento sovranazionale, tanto più se si è dentro il sistema della moneta unica, la formazione di quel Governo "tecnico" ed "europeista", ma soprattutto l'interpretazione dirigista del suo ruolo per la messa in sicurezza economico-finanziaria – così si diceva – del Paese, ha finito per ripercuotersi pesantemente sul ruolo effettivo esercitato in autonomia dalle Camere nell'organizzazione costituzionale del nostro Paese.

---

<sup>2</sup> E, in realtà, dallo stesso Napolitano accettata in occasione dello scioglimento anticipato del 2006 dopo la crisi del secondo Governo Prodi, quello della coalizione c.d. Unione.

Da allora – dunque da oltre un decennio – il Parlamento elettivo (ed eletto per tre volte con meccanismi illegittimi) pare essere relegato o condannato, suo malgrado, a condividere scelte – quando si riescono a fare – riconducibili alle leadership capaci di emergere al momento (a partire da quella del tutto anomala del Capo dello Stato) che trovano il modo di essere supportate da forze politiche e, ancor più, da componenti parlamentari oramai dichiaratamente post-ideologiche e intente sempre più, nella migliore delle ipotesi, ad intercettare gli “umori” della “pancia” del Paese per poi assecondarli e, nella peggiore, a valutare le contingenti convenienze della “ditta”.

Dopo il Governo Monti è noto che si sono succeduti solo Governi messi insieme faticosamente nella fase postelettorale dal Capo dello Stato<sup>3</sup>, dovendosi fare i conti con l’affermazione tanto nel 2013 e ancor più nel 2018 di un movimento politico, il Movimento V stelle, esplicitamente – almeno nelle sue premesse ideali che ne hanno sicuramente assicurato la sua fortuna elettorale – antipartitico e fortemente critico nei confronti dei soggetti politici presenti sulla scena istituzionale. Ma sulla evoluzione-involuzione del M5S si tornerà ricostruendo la vicenda parlamentare dalla quale è scaturita la rielezione del Presidente Mattarella.

Naturalmente tutto è restato in linea con il rispetto del dato formale – Massimo Luciani direbbe con la *statica* del sistema di governo parlamentare<sup>4</sup> – salvo notare che una volta venuta meno la

---

<sup>3</sup> Ciò è valso in particolare per il Governo Letta della passata legislatura e per il II Governo Conte in quella in corso nella quale ovviamente si è registrato, come si dirà meglio oltre, il poderoso intervento del Presidente Mattarella volto a promuovere la nascita del Governo Draghi.

<sup>4</sup> Avevo già insistito sulla necessità di considerare le forze politiche quali fattori che influenzano in modo strutturale la forma di governo in A. D’ANDREA, *Forma di governo e coordinate costituzionali: i limiti del giustizialismo fattuale*, in *Scritti per Roberto Bin*, a cura di C. Bergonzini, A. Cossiri, G. Di Cosimo, A. Guazzarotti, C. Mainardis, Torino, 2019, p. 243 e ss. Resta, in ogni caso, insuperato l’insegnamento di Livio Paladin in ID., *Diritto costituzionale*, Padova, 1998 (VI e VII) ora ripreso in M. BERTOLISSI, *Livio Paladin costituzionalista della Res Publica*, Modena, 2022, p. 74: «Sia la disciplina costituzionalistica collocata ai confini con la politica sia quella relativa ai rapporti governanti-governati non sono però suscettibili di essere studiate isolatamente, astraendo dal tessuto con il quale si connettono. Nel primo senso - per esser più precisi - molte disposizioni della Carta costituzionale non sono neppure intelligibili, se non vengono continuamente poste in collegamento con le regole non scritte alle quali si informa la condotta degli organi costituzionali e degli altri soggetti politici: cioè con la prassi, con le convenzioni ed al limite con le consuetudini costituzionali, integrative ed interpretative della Costituzione scritta. Nel secondo caso, d'altra parte, il diritto costituzionale fa "corpo" con la legislazione attuativa, sopravvenuta nel quarantennio repubblicano; sicché tali norme non sono apprezzabili a pieno, nella loro portata e nei loro significati attuali, se non si tiene conto delle loro implicazioni civilistiche, penalistiche, amministrativistiche, processualistiche... Sotto entrambi gli aspetti, pertanto, al di là della Costituzione scritta quella che davvero conta, meritando di formare oggetto di studio, è la Costituzione "vivente"; ed in ciò consiste, appunto, il più grande fattore di complicazione delle discipline costituzionalistiche, reso evidente dalla basilare importanza della giurisprudenza costituzionale, divenuta un vero e proprio filtro attraverso il quale vanno ormai riguardati i precetti dettati dalla Costituzione stessa».

prospettiva bipolare<sup>5</sup> si è fatta strada un'accentuata volatilità del sistema politico parlamentare italiano, come pure un'effimera tenuta di molte delle leadership politiche via via emerse e, di contro, un'accresciuta “forza” del Capo dello Stato nel condizionamento del sistema parlamentare<sup>6</sup>. È altrettanto scontato ricordare che la configurazione in astratto del ruolo e delle funzioni degli organi costituzionali, a partire proprio dal Parlamento elettivo, ancorché nella prassi l'uno e le altre vengano svolti per inerzia o, piuttosto, rinunciando ad esercitare le competenze di cui si disporrebbe (che fine ha fatto il primato della legge?), equivale quantomeno a segnalare uno stato di *crisi* di quella istituzione e dal quale stato si può ovviamente sempre uscire ritornando alla logica costituzionale sottostante. Al contrario, si può continuare a permanere in tale stato di *crisi* con il rischio, tuttavia, di alterare nella sostanza delicati equilibri costituzionali, soprattutto ove sia in gioco l'indirizzo politico del Paese e così da invogliare a spingere per il loro definitivo mutamento formale. In ogni caso, così come non è plausibile ricorrere all'attività di mediazione politica continuativa e spicciola del Capo dello Stato per promuovere e sostenere il Governo e la sua azione, è altrettanto fuori dal baricentro costituzionale considerare fungibile il Governo e la sua stessa maggioranza parlamentare: in tal caso i ruoli restano distinti sebbene la determinazione dell'indirizzo politico presupponga significative convergenze tra l'uno e l'altra. Il Parlamento *forte* non è prerogativa esclusiva di questo o quel sistema di governo, così come un Parlamento *stabile* non è necessariamente un organo autorevole. Forza e autorevolezza dipendono, prima di tutto, dall'essere il Parlamento significativamente rappresentativo degli equilibri che si riscontrano nel Paese<sup>7</sup>, che sarà tanto più autorevole quanto più i membri chiamati a farne parte ottengano un mandato politico pieno, che li colleghi non soltanto alla forza politica di riferimento, ma ad una ben identificata porzione di elettorato che, preferendoli ad altri candidati in concorrenza effettiva con

<sup>5</sup> Che il legislatore elettorale, dagli inizi degli anni Novanta, ha sempre incoraggiato promuovendo “coalizioni elettorali” sia pure di diversa intensità ovvero, come nel c.d. Italicum, logiche premiali in favore delle due maggiori liste.

<sup>6</sup> Inquadra in modo convincente il “nuovo ruolo per il Capo dello Stato”, con riguardo al nostro ordinamento, M. MANETTI, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, p. 137 e ss.

<sup>7</sup> E, da questo punto di vista, il sistema parlamentare consente, più di altri, “verifiche” in tal senso capaci di offrire una valutazione di questa condizione anche dopo il voto politico iniziale proprio al Capo dello Stato. Più di trent'anni fa, Valerio Onida aveva scritto parole di grande elogio per il sistema di governo parlamentare accolto nella nostra Costituzione: «Quello italiano è un sistema di governo dotato di grande flessibilità, come mostra il fatto che nei decenni trascorsi esso ha potuto funzionare in condizioni tanto diverse, consentire tanta varietà di esperienze, accogliere tante delle varianti che la fervida fantasia politica e istituzionale dei vari protagonisti ha via via escogitato; ed è certamente, questo, un merito non irrilevante di una forma di governo alla quale pure molti oggi imputano, non so quanto a ragione, di essere inadatta ai tempi» (cit. V. ONIDA, *Presentazione al volume*, in AA. VV., *La difficile alternanza*, Milano, 1988, p. XI).

loro, li abbia selezionati, eleggendoli. Ciascuno può dire, se, nonostante gli interventi correttivi direttamente operati e comunque auspicati dal giudice costituzionale tra il 2014 e il 2017 in tema di meccanismi elettorali, il legislatore cui si deve il nuovo meccanismo applicato nel 2018 – Legge n. 165 del 2017 – abbia avuto realmente a cuore questa esigenza basilare, vale a dire garantire una riconoscibile capacità rappresentativa dei singoli parlamentari<sup>8</sup>, la quale – in realtà – giustifica negli ordinamenti democratici la stessa centralità costituzionale dell’organo parlamentare, a prescindere dal sistema di governo e dalla stessa garanzia di libero esercizio da parte degli eletti del mandato ricevuto<sup>9</sup>.

Senza approfondire altre considerazioni che investono direttamente il tema elettorale, è in ogni caso inevitabile preoccuparsi della funzionalità operativa degli organi parlamentari, compito, come è noto, riservato in prevalenza all’autonomia regolamentare di Camera e Senato ciò tanto più nei sistemi di governo parlamentare che scontano una tradizione di esasperato divisionismo – una volta si sarebbe detto multipartitismo – che in Italia trova il modo di infiltrarsi in ogni tipologia di sistema elettorale vigente e comunque all’interno della sede parlamentare.

Preservare la funzionalità dei lavori parlamentari passa, dunque, *in primis* dalla stessa strutturazione dei gruppi parlamentari (così come pure dagli strumenti che vengono messi a loro disposizione) più che non dalla capacità di favorire la partecipazione, *uti singuli*, di deputati e senatori alle attività svolte nella rispettiva Camera di appartenenza. Si potrebbe allora sostenere, a tale proposito, come la tendenziale evanescenza delle forze politiche post-ideologiche ad alto tasso di estemporaneità, non avrebbe quantomeno dovuto essere ulteriormente incoraggiata dall’eccessiva proliferazione dei gruppi parlamentari. Si sarebbe dovuto evitare, perciò, di autorizzare, nel corso della legislatura, la costituzione alla Camera di quelli in deroga ai requisiti ordinariamente

---

<sup>8</sup> Invero, con le elezioni del 2018 si è sperimentato per la prima volta il c.d. Rosatellum bis, un meccanismo elettorale prevalentemente proporzionale con uno sbarramento nazionale fissato al 3%, tanto alla Camera quanto al Senato (ancorché, in tal caso, “aggirabile” raggiungendo un significativo livello di consensi registrato su scala regionale a tutela, in special modo, delle minoranze linguistiche), ma che prevede e anzi stimola la possibilità di coalizioni tra liste in virtù dell’attribuzione di una quota di seggi – circa un terzo – nei collegi uninominali: ne abbiamo avuto 232 alla Camera e 116 al Senato, ne avremo, dopo il taglio dei parlamentari e il varo del D.Lgs. n. 167 del 2020, rispettivamente 147 e 74. A parte gli slittamenti da un collegio plurinomiale all’altro, per l’assegnazione dei seggi, trovo deleteria la possibilità delle pluricandidature che potrebbero riguardare una stessa persona candidata oltre che in un collegio uninominale anche in cinque collegi plurinomiali in diverse circoscrizioni, magari come capolista.

<sup>9</sup> Denuncia il difetto di “rappresentatività” tanto sul piano territoriale che su quello politico M. PODETTA, “Rappresentatività” e “governabilità” nel Rosatellum bis, in A. CARMINATI (a cura di), *Rappresentanza e governabilità. La (complicata) sorte della democrazia occidentale*, Napoli, 2020, p. 53 e ss.

stabiliti<sup>10</sup>, mentre al Senato quelli privi di una chiara identificabilità politica sottoposta come tale al vaglio degli elettori. Proprio al Senato si è potuto assistere – come si ricorderà oltre raccontando le vicende accadute nella presente legislatura – ad una vera e propria illogica applicazione della norma regolamentare, sebbene recentemente introdotta<sup>11</sup>. In effetti, lo scopo di richiedere per il costituendo gruppo oltre al dato numerico una precisa valorizzazione del momento elettorale di partenza non era certo, né può essere, quello di premiare la “forza attrattiva” di questa o quella personalità, che insieme a qualche altro senatore transfugo abbandonano l’originario gruppo di appartenenza per sperimentare nuove “stagioni” della vita parlamentare, quanto piuttosto quello di accertare l’effettiva sintonia, tra un partito e un movimento di cui gli elettori hanno potuto avere piena contezza (e a cui hanno comunque riconosciuto un’inequivocabile capacità rappresentativa) e chi agisce per suo conto nella sede parlamentare<sup>12</sup>. Come dimostra tra l’altro proprio l’esperienza più recente con la stessa proliferazione, tanto alla Camera quanto al Senato, delle componenti del gruppo misto, si è invece inteso facilitare, oltre il ragionevole, il riposizionamento di questo o quel politico fuoriuscito dal gruppo di appartenenza iniziale in vista di un immediato condizionamento del quadro politico – che neppure potrà essere sottoposto a successiva verifica elettorale – è ciò nella più sorprendente neghittosità proprio delle presidenze delle Assemblee parlamentari.

---

<sup>10</sup> Che sono, in entrambe le Camere, di ordine numerico e, al Senato, dal 2017 con l’ulteriore aggiunta di un collegamento formale con una formazione (in qualsivoglia veste) presente nella competizione elettorale.

<sup>11</sup> Per una critica puntuale della norma regolamentare in questione v. M. POGETTA, *La nuova disciplina dei gruppi al Senato tra demagogia riformista, dubbi costituzionali e distorsioni applicative*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1, 2020, p. 139 e ss.

<sup>12</sup> Si potrebbe davvero rendere la costituzione dei gruppi parlamentari operazione collegata ad una sorta di “federalizzazione” delle forze politiche successiva al voto, a prescindere perciò dalla effettiva presenza delle coalizioni espressamente consentite o indirettamente favorite dal legislatore elettorale. E ciò alzando il numero minimo di parlamentari previsti per poterli costituire, ad esempio mantenendo, pur dopo la riduzione del numero dei deputati e senatori elettivi (che sarà operativa dalla prossima legislatura), la soglia dei 20 deputati e dei 10 senatori, il che naturalmente innalzerebbe la percentuale richiesta per dar vita ai gruppi: da poco più dell’attuale 3% al 5% dei componenti l’Assemblea. Inoltre, si potrebbe consentire la costituzione di (qualche) componente interna ai gruppi così composti, ma sempre agganciando tale evenienza ad un numero minimo e tassativo di parlamentari: ci si potrebbe orientare per il 2% del numero complessivo dei membri dell’Aula e, dunque, prevedere rispettivamente 8 deputati e 3 senatori a tale scopo. Nel corso della legislatura la costituzione delle componenti interne ai singoli gruppi, in particolare, dovrebbe essere autorizzata – e tale compito potrebbe essere assolto dalla stessa Giunta per il Regolamento – solo nel caso fosse comunque direttamente coinvolto almeno un parlamentare in grado di vantare un collegamento diretto con la forza politica dalla quale è stato formalmente candidato con successo in occasione della tornata elettorale. Ovviamente, in tali casi, al gruppo misto dovrebbe essere, a sua volta, impedita la possibilità di costituire “componenti interne” per continuare ad essere il tradizionale “luogo” dove si collocano, oltre che tutti coloro i quali non desiderano più formalizzare alcuna appartenenza politico-parlamentare, anche quegli eletti che non riescono per insufficienza numerica (ed elettorale) a dar vita ad una “componente” dei gruppi esistenti.

## 2. Il bis di Giorgio Napolitano nella tumultuosa XVII legislatura

Prima di inquadrare più da vicino le vicende parlamentari che hanno condotto lo scorso 29 gennaio alla rielezione del Presidente Mattarella<sup>13</sup> può essere di una certa utilità richiamare brevemente il contesto istituzionale nel quale è precedentemente avvenuta, all'inizio della XVII legislatura, la rielezione di Napolitano – 21 aprile 2013 con le dimissioni presentate il 14 gennaio 2015 – e, a distanza di meno di due anni da quella prima “seconda volta” sempre nel corso della legislatura, la scelta quale Capo dello Stato di Mattarella – 31 gennaio 2015 –.

A me pare di poter retrospettivamente dire che il bis di Napolitano sia stato conseguenza di una montante disillusione, via via sperimentata dalle forze politiche parlamentari che avevano, sino ad allora, guidato le due coalizioni, come pure di una illusione coltivata proprio dal diretto interessato egualmente dimostratasi fallace.

La disillusione era quella che il sistema politico, nonostante l'inequivocabile esito del voto<sup>14</sup>, potesse continuare a funzionare preservando la logica bipolare, così minimizzando l'imprevisto successo del M5S che, *d'emblée*, aveva ottenuto alla Camera, con il 25,5% dei voti, 108 seggi e al Senato 54 eletti<sup>15</sup>. Non solo si era registrata l'inutilità del tentativo dell'incarico (o esplorazione che fosse) di Bersani nel riuscire a formare il Governo con il contributo che veniva richiesto, in qualche modo, almeno al Senato, al gruppo pentastellato ma si erano pure verificati, a stretto giro, insuccessi – si potrebbe dire inattesi almeno nei numeri, specie nel secondo caso, trattandosi di elezione presidenziale – di due leader storici dello schieramento di centrosinistra, vale a dire prima Franco

---

<sup>13</sup> Sul punto, per una ricostruzione tanto delle caratteristiche del primo mandato quanto della stessa invocata rielezione del Presidente Napolitano, si veda M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Il bis di Napolitano*, Brescia, 2013.

<sup>14</sup> In parte mascherata dall'attribuzione dell'incostituzionale premio di maggioranza che consentiva, almeno alla Camera dei Deputati, alla coalizione di centrosinistra, la più votata sul piano nazionale, un *plafond* di 340 seggi, di cui 292 assegnati al PD, il partito del segretario politico e candidato Presidente del Consiglio Pierluigi Bersani, mentre al Senato quella coalizione che includeva una forza politica minoritaria di sinistra, SEL, si era fermata a 113 seggi di cui 105 in quota PD.

<sup>15</sup> Il centrosinistra aveva complessivamente ottenuto, il 29,5% dei consensi e il solo PD era arrivato al 25,4% dei voti; il centrodestra aveva raggiunto alla Camera complessivamente il 29,1% e il PDL, che ne era divenuta sotto la “regia” di Berlusconi la forza politica trainante, così sostituendo Forza Italia, si era fermato al 21,6% dei consensi; Scelta civica, guidata dal Presidente del Consiglio uscente Monti, aveva ottenuto alla Camera l'8,3% dei voti.



Marini, già Presidente del Senato<sup>16</sup> e poi Romano Prodi, unico candidato Presidente del Consiglio, sempre vincente – nel 1996 alla guida de L’Ulivo e poi nel 2006 di quella denominata Unione – contro la coalizione di centrodestra guidata da Silvio Berlusconi.

L’illusione dello stesso Napolitano era quella che avendo ottenuto la sua rielezione, richiesta, e quasi implorata, tanto dal PD quanto dal PDL – e verificatasi al sesto scrutinio con il consenso di tutte le principali forze parlamentari, inclusa la Lega, eccetto il M5S e SEL –, ciò sarebbe servito se non altro a rilanciare un clima di “concordia nazionale” e perciò un profondo rinnovamento dell’assetto costituzionale, ritenuto da tutte le forze politiche ormai ineludibile necessità per come sottolineato, senza mezzi termini, da Napolitano nel suo sferzante discorso dopo l’insediamento che a molti è sembrato il vero e proprio programma di un effettivo capo politico. Si continuava, in realtà, a sottovalutare la portata della crisi che stava già attraversando in modo evidente le principali forze politiche sino ad allora “guida” delle due coalizioni contrapposte. In effetti, guardando al centrodestra berlusconiano, già nell’ultimo tratto della XVI legislatura si era consumata una lacerazione interna al partito di maggioranza relativa (che in quel momento esprimeva il IV Governo Berlusconi) tra il Presidente del Consiglio in carica e il Presidente della Camera, Gianfranco Fini, cofondatore del PDL, forza politica uscita nettamente vittoriosa dall’elezione del 2008<sup>17</sup>. Sia alla Camera sia al Senato intorno al Presidente Fini, nell’estate del 2010, si erano perciò formati autonomi gruppi parlamentari (*Futuro e Libertà per l’Italia*); egualmente sempre dal PDL, nel dicembre 2012, erano fuoriusciti “da destra” alcuni esponenti di rilievo tra i quali lo stesso coordinatore nazionale del partito, Ignazio La Russa, oltre a Giorgia Meloni – già Ministro senza portafoglio per la gioventù nel IV Governo Berlusconi – che avevano dato vita ad un nuovo soggetto politico, Fratelli d’Italia, che peraltro nel successivo voto del 2013 si sarebbe presentato, insieme al PDL, nella coalizione del centrodestra alla cui guida era rimasto Silvio Berlusconi.

È altresì noto che una volta rieletto Capo dello Stato Napolitano e, su sua sollecitazione, formatosi il Governo Letta – 27 aprile 2013 – sostenuto in virtù delle riproposte “larghe intese” tanto dal PD quanto dal PDL, nel novembre 2013 il Ministro dell’interno e Vicepresidente del

---

<sup>16</sup> Il quale ottenne comunque, nella prima votazione, un numero di voti che gli sarebbero valsi a partire dal quarto scrutinio l’elezione, perché in ogni caso superiore alla maggioranza assoluta del collegio elettorale, ma la cui candidatura non venne riproposta dopo quella bocciatura iniziale.

<sup>17</sup> Che aveva riunito il partito fondato da Silvio Berlusconi, Forza Italia, e Alleanza Nazionale, partito collocato a destra, il quale aveva superato il “vecchio” Movimento sociale e avviato, in virtù della “svolta di Fiuggi” nel gennaio 1995, su impulso del suo segretario politico Fini, una sua ricollocazione dello scenario politico italiano.



Consiglio in carica, Angelino Alfano (dal luglio 2011 segretario politico del PDL), in polemica con Berlusconi (nel frattempo decaduto dalla carica senatoriale, per effetto della c.d. Legge Severino, dopo aver riportato una condanna definitiva) – il quale riteneva di dover sciogliere il PDL per tornare alla vecchia sigla Forza Italia e di non sostenere più il Governo Letta –, aveva dato luogo ad una nuova formazione politica nella condizione di costituire autonomi gruppi parlamentari, *Alternativa popolare*, che invece avrebbero continuato a sostenere l'Esecutivo in carica<sup>18</sup>. Nel corso della XVII legislatura, il gruppo di Forza Italia perderà altri pezzi e si darà vita, in particolare al Senato, ad una girandola di gruppi tra i quali, già nel luglio 2015, quello di *Alleanza Liberalpopolare - Autonomie* (ALA) che faceva capo al senatore Verdini, storico dirigente del PDL e, almeno in passato, assai vicino al leader Berlusconi.

Quanto alla principale forza di centrosinistra, il PD, nonostante la richiamata consistenza numerica dei suoi gruppi parlamentari per effetto dell'incasso dei premi illegittimi, subito dopo il fallimento del tentativo di far nascere il Governo Bersani, si è aperta in quella legislatura una sorta di “guerriglia interna” produttiva da subito, come detto, delle bocciature di Marini e Prodi nella elezione presidenziale e da lì proseguita anche nella successiva legislatura, come si dirà.

Con le “primarie” del PD, vinte per la prima volta dall'ex Presidente della Provincia e poi Sindaco di Firenze, Matteo Renzi, l'8 dicembre 2013 si avvia, tuttavia, una nuova stagione per la principale forza politica del centrosinistra che conduce alla rapida ascesa del nuovo leader – che subito trova il modo di concordare, il 18 gennaio 2014, con Berlusconi, nelle vesti di leader dell'opposizione, il c.d. Patto del Nazareno – e lo porta ad assumere la guida dell'Esecutivo in sostituzione di Enrico Letta già vicesegretario di quella forza politica e accreditato di essere molto vicino al Presidente Napolitano<sup>19</sup>. Non appena prima della riconferma alla segreteria politica del PD di Matteo Renzi – 30 aprile 2017 – e ciò alla fine del febbraio 2017, si registra con riferimento a quella forza politica<sup>20</sup>, l'abbandono di esponenti di punta e fondatori di quel partito<sup>21</sup> e la

---

<sup>18</sup> Lasciando Alfano al suo posto nei successivi due Governi di quella legislatura, nel Governo Renzi sempre quale Ministro dell'interno e, nel Governo Gentiloni, quale Ministro degli esteri.

<sup>19</sup> Letta si dimette il 14 febbraio 2014 e il Governo Renzi si insedia qualche giorno dopo, il 22 febbraio 2014, e resterà in carica sino al 12 dicembre 2016, dopo l'esito negativo del referendum costituzionale sulla riforma della seconda parte della Costituzione promossa direttamente dal suo Governo e anticipata proprio dal c.d. Patto del Nazareno.

<sup>20</sup> Che dal 12 dicembre 2016 e sino al giugno 2018, e cioè sino alla formazione del I Governo Conte nella legislatura successiva, avrebbe comunque espresso il Governo Gentiloni, già Ministro degli esteri nel Governo Renzi.

formazione di altri gruppi parlamentari; lo stesso Matteo Renzi lascerà quell'incarico, a sua volta, dopo il non edificante esito del voto del 2018 per poi addirittura abbandonare il gruppo parlamentare "piddino" e costituire suoi gruppi parlamentari, sfruttando al Senato una "sballata" interpretazione della norma regolamentare restrittiva introdotta nel 2017 di cui si è detto, servendosi del simbolo del partito socialista che era raffigurato in un contrassegno elettorale della colazione di centrosinistra e di cui ha potuto disporre, e credo ancora disponga, il senatore Nencini, eletto per quella coalizione in un collegio uninominale.

### **3. La prima elezione di Sergio Mattarella alla carica di Capo dello Stato: l'epopea del "renzismo" e la sua fine**

Se quella descritta a grandi linee riassume la storia recente del PD divenuto renziano tra la fine del 2013 e l'inizio del 2018, pur con i suoi "contraccolpi interni", la prima elezione di Mattarella quale successore di Napolitano si concretizza nel momento in cui la XVII legislatura sembrava del tutto stabilizzata grazie ad una maggioranza parlamentare postelettorale dai contorni piuttosto definiti costruita proprio intorno a quel partito, in grado di digerire la "defenestrazione" di Letta e di sostenere il successivo Governo Renzi – 378 voti alla Camera, 169 al Senato – che non si avvaleva più dell'apporto, oltre che del M5S, di SEL, della Lega, nonché del gruppo parlamentare, presente solo alla Camera, di Fratelli d'Italia, proprio di Forza Italia che continuava a riconoscersi nella leadership, sia pure indebolita, di Berlusconi. La prima elezione di Mattarella è in effetti avvenuta con la "regia" pressoché esclusiva del Presidente del Consiglio Renzi che aveva in quella contingenza consolidato ulteriormente la sua leadership a conferma dell'ampio successo riportato, del partito di cui era divenuto da poco più di cinque mesi segretario, nelle elezioni europee tenutesi nel maggio 2014 – 40,8% dei consensi – e poi confermato nel voto regionale di quello stesso anno, che aveva interessato Emilia-Romagna e Calabria, nel quale tuttavia si era registrato un fortissimo e inconsueto astensionismo, sintomo evidente di un crescente disagio almeno di una porzione non indifferente di corpo elettorale. Resta, tuttavia, da registrare come quella elezione, anche a distanza

---

<sup>21</sup> Tra i quali lo stesso predecessore di Renzi alla segreteria politica, Bersani, e il due volte – tra il 1998 e il 2000 – Presidente del Consiglio, Massimo D'Alema, a sua volta protagonista della stessa operazione di "fusione" si altri soggetti politici che avrebbe condotto, nell'ottobre 2007, alla fondazione del PD.

di anni, possa ben considerarsi un'*astuzia governista* concepita nel momento di massimo fulgore della stagione del "renzismo" esplosa nell'ordinamento italiano, mentre il centrodestra berlusconiano implodeva e il centrosinistra si apprestava con il PD a cambiare "pelle", stagione che a tanti era parsa destinata a consolidarsi nell'immediato futuro. Il Governo Renzi, in effetti, aveva già incassato l'approvazione alla Camera – 12 marzo 2014 – della riforma elettorale della Camera dei Deputati c.d. Italicum, strettamente connessa alla sua "grande riforma costituzionale" che prevedeva l'estromissione dal circuito fiduciario del Senato e la sua elezione indiretta, che sarà poi definitivamente approvata nel luglio 2015 e promulgata proprio da Mattarella – Legge n. 52 del 2015 – a sua volta dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 35 del 2017, e al Senato – 8 agosto 2014 – il "varo" in prima lettura proprio della riforma costituzionale che sarà definitivamente approvata il 12 aprile 2016 e sottoposta a referendum il 4 dicembre di quello stesso anno con esito nettamente, e per certi versi inaspettatamente, negativo per quanto deliberato a maggioranza dalle due Assemblee parlamentari.

L'individuazione del Presidente in carica Sergio Mattarella quale figura capace di ottenere "a partire dalla quarta votazione", secondo il "credo" renziano, la maggioranza assoluta del collegio elettorale se, da un lato, avrebbe provocato una reazione abbastanza risentita dei gruppi parlamentari berlusconiani in quanto non concordata, a loro avviso, inaspettatamente proprio con Forza Italia<sup>22</sup>, è stata apprezzata particolarmente dall'altro lato dalla componente del PD più lontana dalla gestione renziana – il che, come ricordato, non impedirà in seguito la fuoriuscita dal partito e dai gruppi di esponenti "storici" di quella forza politica – come pure dagli stessi parlamentari di SEL – 37 deputati e 7 senatori – che, pur non appoggiando il Governo e pur non avendo votato in favore della rielezione di Napolitano si espressero in senso favorevole alla candidatura di Sergio Mattarella.

Quella vincente candidatura promossa perciò senza alcuna mediazione dal Presidente del Consiglio Renzi finì anche per essere accettata da più di qualche esponente del centrodestra, totalizzando complessivamente 665 voti e risultando dunque assai prossima alla soglia dei due terzi dei voti (673) necessari per essere eletto quale Capo dello Stato nei primi tre scrutini. Dopo quella riuscita operazione, infatti, il Governo Renzi si sarebbe vieppiù rafforzato, potendo giovarsi di

---

<sup>22</sup> Proprio perché, sino a quel momento, quella forza politica aveva condiviso e sostenuto con il voto gli indirizzi istituzionali del Governo Renzi, di cui si è appena detto.

ulteriore sostegno proveniente in buona parte dall'abbandono dell'area berlusconiana, di parlamentari disposti a continuare a perseguire l'approvazione della riforma costituzionale promossa dall'Esecutivo (dalla quale, invece, si dissociò con sempre maggiore veemenza Forza Italia) e, in particolare, all'inizio del 2016 con l'ingresso a tutti gli effetti nella maggioranza renziana del gruppo di ALA. Si creavano, tuttavia, alla luce di quanto sarebbe poi accaduto nell'ordinamento italiano, le premesse politico-istituzionali per l'infelice conclusione di quella esperienza governativa e della corrispondente leadership e ci si infilava, quasi senza consapevolezza, nelle ulteriori complicazioni emerse nella successiva legislatura.

#### **4. I gruppi e le componenti (senza più partiti) nella XVIII legislatura e le incognite del prossimo voto popolare**

Lo scorso 29 gennaio, dunque, il Parlamento in seduta comune integrato dai 58 delegati regionali dopo sei infruttuosi tentativi di individuare il Capo dello Stato, ha eletto per la seconda volta, con 759 voti, a tale carica Sergio Mattarella, il quale non solo ha raggiunto la necessaria maggioranza assoluta, ma ha largamente superato quella dei due terzi del collegio elettorale e ciò nonostante avesse espresso, ben prima che si avviassero le operazioni di voto, contrarietà alla sua rielezione essenzialmente con argomentazioni di natura istituzionale.

Richiamo solo alcune vicende politico-parlamentari che mi paiono più rilevanti di altre per provare a ragionare intorno al significato istituzionale che si potrebbe dare o evitare di dare alla scelta delle Camere ad un anno dalla scadenza naturale della XVIII legislatura nella quale si è trovato il modo di approvare, con referendum, la riforma costituzionale che ha ridotto il numero dei parlamentari da eleggere. Riforma fortemente "ispirata" dal M5S<sup>23</sup>, che con oltre il 30% dei voti ottenuti il 4 marzo 2018 è risultato essere la forza politica di maggioranza relativa intorno a cui è ruotata la legislatura. Come è noto la riduzione dei parlamentari rappresenta una riforma "puntuale", non saprei dire quanto impattante nel prossimo futuro sul sistema parlamentare nostrano i cui effetti è sicuro che si desiderano volentieri posticipare il più in là possibile da parte di un certo

---

<sup>23</sup> Fortunatamente, almeno a mio giudizio, è stata lasciata cadere l'altra riforma-bandiera del M5S, vale a dire l'introduzione del referendum propositivo, che avrebbe sortito effetti potenzialmente mortiferi – altro che rigenerativi – sulla tenuta del nostrano sistema parlamentare-rappresentativo che sopravvive tra molti stenti.

numero di deputati e senatori giunti a loro volta in scadenza di mandato, la cui rielezione può presumersi incerta o esclusa del tutto<sup>24</sup>.

Come è noto il M5S ha guidato in questa legislatura, con alleati differenti, due dei tre Governi succedutesi – I Governo Conte, dal 1° giugno 2018 al 5 settembre 2019; II Governo Conte, dal 5 settembre 2019 al 26 gennaio 2021 – ed egualmente appoggia l’attuale Governo presieduto da Mario Draghi in carica dal 12 febbraio 2021. Un Governo, l’attuale, si potrebbe definire di “salvezza nazionale”, nato per continuare a fronteggiare la grave situazione determinata dalla pandemia in atto e per rilanciare, non appena ce ne sarebbero state le condizioni, la ripresa economica in piena sintonia con gli indirizzi provenienti dall’Unione europea. Tale Governo, sostenuto da tutto il fronte parlamentare eccezion fatta per il gruppo di Fratelli d’Italia, che continua ad essere guidato da Giorgia Meloni, è stato invocato con molta decisione – si potrebbe dire, preteso – dal Presidente Mattarella dopo le dimissioni del II Governo Conte, rassegnate il 26 gennaio 2021, a seguito dell’apertura della crisi causata dalle dimissioni dei ministri che si riconoscevano nei gruppi renziani (costituitisi dal settembre 2019, sia alla Camera sia al Senato, dove in quel momento risultavano numericamente decisivi) e non risoltasi con il rilancio o il rimaneggiamento della vecchia maggioranza politica giallo-rossa. La determinazione esplicitata direttamente al Paese dal Presidente Mattarella – nel richiedere un pieno coinvolgimento delle forze politiche rappresentate nelle Camere affinché si risolvesse positivamente con il contributo di tutti quella crisi di governo – è noto come sia stata messa in stretta connessione con la volontà del Capo dello Stato di ritenere improprio ricorrere allo scioglimento delle Camere nel momento di emergenza pandemica nella quale ci si trovava da circa un anno, ma che, tuttavia, non aveva impedito il deflagrare della crisi politica<sup>25</sup>. Quanto accaduto all’inizio dello scorso anno credo abbia avuto un suo peso allorché, messo in opera il Governo Draghi, è apparso chiaro che l’individuazione di una nuova figura di Capo dello Stato avrebbe anche potuto condurre ad una diversa lettura in “chiave presidenziale” delle relazioni tra le forze politiche stimulate da Mattarella a mettersi insieme per fronteggiare “situazioni emergenziali” dalle quali prima o poi occorre uscire.

---

<sup>24</sup> La questione investe in modo esplicito e diretto proprio parlamentari massicciamente eletti, a seguito del felice risultato conseguito con il voto, dal M5S che oltretutto devono fare i conti con una regola interna secondo la quale non è possibile andare oltre il doppio mandato parlamentare.

<sup>25</sup> Per una ricostruzione della vicenda ora richiamata si veda A. LAURO, *Note critiche sulla crisi del Governo Conte II e la formazione del Governo Draghi*, in *Consulta online*, fasc. II, 2021, p. 379 e ss.

Situazioni che, nella loro evoluzione naturale, andrebbero governate sulla base di indirizzi che appaiono sempre meno tecnici e neutri e, invero, più politici<sup>26</sup> e che potrebbero suggerire di ricorrere, se non con immediatezza, appena possibile al voto anticipato.

La stessa pronosticata, e da molti auspicata, elezione a Capo dello Stato del Presidente del Consiglio Draghi<sup>27</sup>, a fronte oltretutto della dichiarata, reiterata indisponibilità del Presidente Mattarella a svolgere il secondo settennato avrebbe in ogni caso posto alle forze parlamentari più di qualche problema. Quello immediato della sostituzione della guida del Governo certamente molto caratterizzato dalla leadership autorevole (e, se si vuole, tecnica) di Draghi; quello, a monte, della stessa possibilità di veder confermata l'ampia maggioranza parlamentare che sostiene l'Esecutivo in carica e conseguentemente, ancora una volta, quello del possibile immediato scioglimento delle Camere che, almeno prima della formazione del Governo di "responsabilità nazionale" ottenuto da Mattarella, è stato in verità reclamato sin dall'estate del 2019 dalle forze di centrodestra subito dopo l'uscita della Lega dalla maggioranza governativa giallo-verde.

In effetti se si guarda oltre l'esito delle elezioni del 2018 e ci si sofferma sugli sviluppi delle relazioni tra i cangianti gruppi operanti nelle Camere si conferma l'estrema imprevedibilità del sistema politico italiano e la perdurante difficoltà dei soggetti politici – comunque li si voglia chiamare e strutturare tra gazebo e web – nell'esprimere orientamenti capaci di reggere senza registrate contraccolpi interni sia alla prova del governare (il che comporta inevitabilmente la necessità di farlo *insieme* ad altri) sia il "peso" della posizione (il che comporta saper accettare che altri governino *al tuo posto*)<sup>28</sup>.

Alcuni dati significativi e peraltro noti a questo riguardo: il M5S, forza politica di maggioranza relativa, ha visto ridursi di un terzo la consistenza numerica dei gruppi parlamentari, scendendo da 227 deputati e 117 senatori eletti, rispettivamente a 157 e 73 aderenti; il PD, partito guida della

---

<sup>26</sup> Soprattutto quando occorre decidere come impiegare i fondi europei, che sono tanti e che vanno egualmente finalizzati in questa o in quella direzione.

<sup>27</sup> Auspicio proveniente più dall'esterno del "palazzo" che non dal suo interno, sebbene sia indiscutibile che una tale eventualità non sia mai stata esclusa dal diretto interessato per quel che è dato sapere.

<sup>28</sup> In realtà, nel caso del c.d. Rosatellum bis, l'*alchimista elettorale* ha confezionato un meccanismo coalizionale ad alto tasso di ritrattabilità successiva al voto, rinunciando persino a chiedere alle liste che si mettono insieme – e ancora una volta abbiamo trovato, da un lato, il centrosinistra guidato dal PD e, dall'altro lato, il centrodestra con Forza Italia – per trarne le dovute e vantaggiose conseguenze, non già di fare a meno di avere un loro capo oltre che un programma (che difatti deve essere indicato agli elettori), ma di non averne uno comune e neppure un programma unico, a differenza di quanto stabilito dalla Legge n. 270 del 2005 che, distribuendo seggi in premio, chiedeva almeno ai soggetti coalizzati di stabilire tra loro chi fosse il "capo comune" a cui gli elettori avrebbero potuto riferirsi per orientare il proprio voto.

coalizione di centrosinistra<sup>29</sup> è passato da 112 deputati a 53 senatori eletti, a gruppi scesi, alla Camera, a 95 e, al Senato, a 39 componenti mentre dopo la scissione consumata dall'ex segretario Renzi<sup>30</sup>; il gruppo *Italia Viva*, che al Senato vede associato il nome del Partito socialista, registra attualmente 29 deputati – erano inizialmente 26 – e 15 senatori – dopo essere arrivati a 19 –<sup>31</sup>.

Sul fronte del centrodestra, presentatosi unito al voto del 2018 nelle sue tre componenti (Forza Italia, Lega e Fratelli d'Italia), occorre richiamare non solo la scelta iniziale della Lega guidata da Salvini di dare vita insieme al M5S al I Governo Conte, ma soprattutto, sul piano strettamente parlamentare, i mutati rapporti di forza intracoalizionale che, in effetti, hanno fatto registrare un balzo in avanti proprio della Lega – passata dal 4,1% del 2013 al 17,34 del 2018% – e l'arretramento di Forza Italia – passata dal 21,6% del 2013, conseguito in verità come PDL, al 13,98% del 2018 – nonché il rafforzamento della stessa formazione di destra, Fratelli d'Italia, che oltretutto nei sondaggi più recenti risulta in costante, vertiginosa ascesa (anche a discapito della Lega), a sua volta passata dal 2% del 2013 al 4,37 del 2018. Per quanto riguarda i gruppi parlamentari di riferimento operanti nella legislatura in corso, la Lega ha visto aumentare i suoi aderenti dagli iniziali 123 deputati e 58 senatori eletti, rispettivamente a 133 e 64; egualmente Fratelli d'Italia è passata da 32 deputati e 18 senatori ad una consistenza superiore dei suoi gruppi che prevede, rispettivamente, 37 e 21 aderenti. Viceversa, Forza Italia ha subito un ulteriore

---

<sup>29</sup> Che tra i suoi alleati contava, oltre a +Europa, la cui leader è Emma Bonino (che superando l'1% ha rafforzato la consistenza numerica della coalizione) un coacervo di sigle elettorali tra le quali oltre al contrassegno della *Civica popolare* guidata dall'ex Ministro ed esponente del PDL, Beatrice Lorenzin, troviamo *Centristi per l'Europa*, ispirata da Pier Ferdinando Casini già ex Presidente della Camera, *Alternativa popolare*, sigla riconducibile all'ex Ministro Angelino Alfano, *Italia Popolare*, ispirato allo storico leader democristiano e già Presidente del Consiglio Ciriaco De Mita, il già menzionato Partito socialista, *Italia-Europa insieme*, sino a *Italia dei Valori*, simbolo "detenuto" dal senatore Lannutti eletto dal M5S.

<sup>30</sup> Curiosamente dopo aver dato un contributo rilevante, se non determinante, alla formazione del II Governo Conte dal quale egli avrebbe preso ben presto le distanze provocandone le dimissioni.

<sup>31</sup> Per completezza ricordo che proprio nella corrente legislatura il PD si era dato, ad un anno esatto dal voto politico, un nuovo segretario, previo svolgimento delle "primarie" – 3 marzo 2019 – nella persona del Presidente della Regione Lazio Nicola Zingaretti, il quale, il 4 marzo 2021, subito dopo la formazione del Governo Draghi si è inaspettatamente dimesso usando toni duri e inusitati nei confronti della classe dirigente del partito benché, nel rilevante turno elettorale del gennaio 2020, relativo ad elezioni regionali ed amministrative, questo avesse dato segnali di ripresa del consenso. È altresì noto che il nuovo segretario del PD investito della carica il 14 marzo 2021 con voto unanime dell'assemblea nazionale, dunque senza "primarie" è Enrico Letta il cui Esecutivo, come detto, aveva aperto la XVII legislatura contestualmente alla rielezione di Napolitano quale Presidente della Repubblica, per essere poi sostituito da Renzi divenuto segretario del PD (su Letta è gravata la gestione della linea del partito nell'ultima elezione presidenziale). Corsi e ricorsi della vita politica e parlamentare italiana che, a volte, più che inseguirsi si intrecciano: il "defenestrato" Letta diventa segretario politico del partito ad opera di una scelta della sua classe dirigente nel momento in cui questo è abbandonato dal suo "defenestratore" Renzi che lo aveva guidato dopo aver conquistato due elezioni "primarie"!



regresso numerico, passando da 103 deputati e 55 senatori eletti, rispettivamente a gruppi la cui consistenza è di 79 e 52 aderenti, subendo nel 2019 un'altra scissione, quella della componente *Cambiamo!* guidata dal Presidente della Regione Liguria Giovanni Toti, divenuta gruppo alla Camera a tutti gli effetti con 22 aderenti – era partita con 3 – mentre al Senato è rimasta tale con la denominazione *Idea-Cambiamo* con 7 aderenti – era partita con 3 –. Sul versante di sinistra, per quanto attiene alla formazione dell'ennesimo soggetto politico, LEU, che nel 2018 si era presentato fuori dalla coalizione guidata dal PD registrando il 3,39% dei consensi, esso può contare alla Camera su di un gruppo parlamentare composto, in deroga, da 12 deputati – inizialmente erano 14 – mentre la corrispondente componente del gruppo misto del Senato è passata da 4 agli attuali 6 aderenti.

Curiosa davvero – e purtroppo spiegabile solo in chiave di ottenimento di una qualche istantanea più che immediata utilità politica (o forse solo psicologica), per i suoi aderenti – è la costituzione, sempre presso il “rigoroso” Senato, del gruppo *Costituzione, Ambiente, Lavoro (CAL) – Italia dei Valori*, autorizzato a formarsi il 27 gennaio grazie alla concessione del simbolo, apparso graficamente nel contrassegno della lista *Civica Popolare*, da parte del senatore Lannutti (che peraltro non ne aveva beneficiato per ottenere la sua elezione avvenuta sotto il contrassegno del M5S). Tra i suoi aderenti troviamo tutti transfughi del M5S, tranne una senatrice che proveniva dalla Lega, tra i quali spiccano oltre al menzionato Lannutti, l'ex Ministro per il Sud, nel I Governo Conte, Barbara Lezzi. Tale gruppo, del tutto fittizio sul piano politico, nato nel vivo dell'elezione presidenziale è stato immediatamente sciolto il giorno successivo, 28 gennaio, stante la revoca della “disponibilità” inizialmente offerta dal senatore Lannutti, allorché si era già registrata la bocciatura della candidatura della Presidente del Senato Casellati che ne aveva comunque, il giorno precedente, autorizzato la costituzione senza alcuna cautela neppure di ordine formale.

Evocata la cornice istituzionale in grado di condizionare, più o meno direttamente, la scelta che il Parlamento avrebbe dovuto compiere eleggendo il Capo dello Stato e Richiamati i dati circa l'attuale consistenza dei gruppi operanti nelle Camere e lo stato delle relazioni tra loro, la decisione di investire nuovamente di quella responsabilità Sergio Mattarella, dopo sei infruttuosi tentativi, diventa più facile da spiegare considerando due aspetti. Il primo: le incertezze di linea politica e gestionali del M5S e i suoi smottamenti interni manifestatisi durante tutto l'arco della legislatura e non solo con riguardo a questa delicata determinazione parlamentare; il secondo: il fallimento della strategia unitaria messo in campo dallo schieramento di centrodestra, si potrebbe dire a trazione

salviniana, che aveva rivendicato per un esponente di quell'area la carica di Presidente della Repubblica, partendo proprio dalla candidatura o, se si vuole, autocandidatura di Silvio Berlusconi (ultimo capo politico della coalizione) il quale, di fronte alla chiusura delle altre forze politiche, aveva tuttavia ritirato la sua disponibilità appena prima dell'avvio delle votazioni e non senza aver invitato il Presidente Draghi a rimanere alla guida del Governo.

### **5. Quel che spiega il ritorno “dal basso” alla Presidenza Mattarella: il tentativo fallito di eleggere “dall’alto” un altro Presidente della Repubblica**

Quanto al M5S c'è subito da fare una premessa: non sarebbe stato agevole ottenere la trionfale rielezione di Mattarella senza i voti dei gruppi parlamentari pentastellati “ortodossi”, ancorché numericamente ridotti rispetto all'avvio della legislatura (si è pur sempre oltre i 200 aderenti tra deputati e senatori) e che si sono impegnati, pur dopo aver perduto la guida del Governo, a sostenere l'Esecutivo Draghi nel quale ricopre la carica di Ministro degli esteri l'ex capo politico del Movimento alle elezioni del 2018, Luigi Di Maio, uno dei leader della prima ora più vicini al fondatore Beppe Grillo, a sua volta capo politico in occasione del voto del 2013 e “garante” del tutto! D'altro canto, l'attuale Presidente del M5S, l'ex Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, almeno sino alla serata precedente l'inizio della settima decisiva votazione che ha registrato l'elezione di Mattarella, era stato tra i leader più attivi e loquaci con i cronisti e gli analisti nel prospettare altre candidature che consentissero di superare lo *status quo* eleggendo un altro Presidente della Repubblica che non fosse, beninteso, Mario Draghi.

La parabola altalenante e discendente del M5S va allora brevemente riassunta, perché investe in pieno il funzionamento dell'organo parlamentare, dimostrando la scissione che si determina, inevitabilmente mi verrebbe da dire, tra il momento elettorale (sin dalla presentazione delle candidature dei partiti e delle forze politiche da parte dei leader del momento) e le successive dinamiche politico-parlamentari nelle quali il corpo elettorale non è direttamente coinvolto, poiché vale e opera il principio rappresentativo oltre a tutto l'imponderabile “resto”.

Si ricorderà come, all'inizio della legislatura e in qualche caso durante il corso della campagna elettorale, i responsabili di quel Movimento abbiano utilizzato la sanzione dell'espulsione di questo o quel parlamentare (o potenzialmente tale), considerato non in linea con le regole interne o con le

decisioni da sostenere nelle Aule parlamentari in quanto dettate dalla leadership politica del Movimento.

A questo “sfoltimento” sanzionatorio si è, ad un certo punto, sostituito il massiccio fenomeno della “fuoriuscita volontaria” di deputati e senatori dal gruppo pentastellato ogniqualvolta si è avviata un’esperienza di Governo, il che è accaduto, come è noto, in tre circostanze e con alleati sempre differenti. Vi è stata, dunque, l’adesione di parlamentari eletti del M5S ad altri gruppi o a componenti del gruppo misto, come pure la stessa costituzione di diversificate componenti da parte dei “fuoriusciti”: ad esempio, dopo la formazione del Governo Draghi, ben 40 parlamentari del Movimento non hanno espresso la fiducia all’Esecutivo dando vita, alla Camera, alla componente *Alternativa* che ne comprende 15, i quali deputati, in occasione del voto presidenziale, hanno dichiarato di sostenere ed in effetti sostenuto, prima il Vicepresidente Emerito della Corte costituzionale Paolo Maddalena e poi il magistrato Nino Di Matteo, attuale membro del Consiglio Superiore della Magistratura. In ogni caso, è innegabile che il netto successo elettorale registrato dal M5S nel voto politico del marzo 2018 si è di molto ridimensionato, sin dalle elezioni europee del giugno 2019, allorché operava il I Governo Conte e anche in tutte le tornate elettorali di quell’anno che avevano interessato cinque Regioni, inclusa quella di ottobre relativa all’Umbria nella quale è fallita la candidatura comune del M5S e del PD e si è affermata la candidatura di marca leghista presentata dal centrodestra unito. È così, già prima di conoscere l’esito di un successivo voto regionale, nel gennaio 2020 il M5S appariva diviso anche a proposito della stessa opportunità di presentare propri candidati nelle suddette Regioni (Emilia-Romagna e Calabria) – cosa che venne fatta con esiti veramente negativi – provocando le dimissioni del capo politico del Movimento e Ministro degli esteri in carica nel II Governo Conte, Luigi Di Maio. Ci si è dunque avviati verso una lunga fase di reggenza provvisoria di quella forza politica conclusasi il 6 agosto 2021 con l’elezione, quale nuovo Presidente del Movimento, di Giuseppe Conte da parte del 92% dei militanti, iscritti alla piattaforma digitale apprestata dal blog che viene utilizzata in tali casi, aventi diritto al voto elettronico<sup>32</sup>.

È sotto gli occhi di tutti quello che è accaduto immediatamente dopo la rielezioni di Mattarella, tra l’attuale Presidente del M5S e l’ex capo politico Di Maio, vale a dire una sorta di “sconfessione”

---

<sup>32</sup> Su 67.064 votanti si sono favorevolmente espressi per quella nomina in 62.242 ancorché il numero degli iscritti al voto fosse di 115.000 e il numero complessivo degli iscritti al Blog fosse di 180.000.

pubblica dell'operato del primo ritenuto dal secondo – che dunque si dimetteva anche dal Comitato di Garanzia interno del quale faceva parte insieme ad altri – poco capace di sintonizzarsi con il sentire dei loro gruppi parlamentari<sup>33</sup> e inutilmente intento a favorire con altri leader – l'allusione riguardava qualche forma di intesa con lo stesso leader leghista Salvini – altre improvide candidature non in grado di affermarsi; egualmente è nota la recentissima ordinanza del Tribunale di Napoli che, in via cautelare, ha sospeso per irregolarità formale l'esito del voto della piattaforma che ha incoronato Conte leader del Movimento, a seguito di un ricorso presentato da alcuni iscritti.

Si può dire, in sintesi, che per la forza politica cui gli elettori avevano attribuito la maggioranza relativa dei consensi nel marzo 2018, l'elezione del Capo dello Stato, nel gennaio 2022, a distanza di meno di quattro anni dal “trionfo” elettorale, sia stata solo l'ulteriore pretesto per un'ennesima montante polemica interna (tuttavia in qualche modo ricomposta) e che, nella realtà a non dare buoni frutti per quel Movimento sono sembrate piuttosto la prova del Governo e la “contaminazione” con le altre forze politiche. Tutto questo rende incerta la stessa sorte del Movimento, lasciandosi perfino intravedere una ben più dirompente scissione nel prossimo futuro rispetto alle pratiche divisive interne che pure si sono sino ad ora registrate. Se e quando accadrà, si vedrà.

Merita lo stesso di essere fatta una qualche valutazione su come abbia pesato all'interno dello schieramento di centrodestra la vicenda parlamentare connessa all'elezione presidenziale, dopo che quella coalizione, superando l'ennesima divisione dovuta alla contrarietà di Fratelli d'Italia ad appoggiare il Governo Draghi, aveva rivendicato, per un suo esponente, la carica di Presidente della Repubblica, a prescindere dal ritiro della candidatura di Berlusconi. È noto che quella coalizione, non solo non è riuscita a cogliere l'obiettivo dichiarato e perseguito proponendo altre personalità, ma ha dovuto registrare un'altra spaccatura tra la Lega e Forza Italia, da un lato, e Fratelli d'Italia, dall'altro lato, proprio a proposito della rielezione di Mattarella. A questa soluzione parlamentare si è giunti, in effetti, una volta respinta la candidatura della Presidente del Senato Casellati – considerata vicina al leader di Forza Italia Berlusconi – e, subito dopo aver visto naufragare la stessa possibilità di eleggere per la prima volta nella storia repubblicana una donna (individuata sia da Salvini sia dalla stessa Meloni, insieme ad altri leader, tra i quali, come si ricordava, Giuseppe

---

<sup>33</sup> E, in effetti, occorre rammentare come il 3 gennaio 2022 l'assemblea dei senatori del M5S avesse votato al suo interno per chiedere la rielezione di Mattarella come pure l'affiancamento di Conte da parte dei capigruppo in ogni fase della trattativa sull'elezione del Capo dello Stato con le altre forze politiche.

Conte), nella persona di Elisabetta Belloni, da meno di un anno Direttrice generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza su nomina del Governo Draghi. Se il clamoroso insuccesso della Presidente Casellati, registrato alla quinta votazione tenutasi nella seduta antimeridiana del 28 gennaio<sup>34</sup>, può certo considerarsi conseguenza di un'indicazione rivelatasi velleitaria che ha inopportuno coinvolto la seconda carica dello Stato esponendola ad un risultato davvero poco lusinghiero certamente imputabile, almeno nella forma, congiuntamente alle tre forze politiche del centrodestra, è sembrata viceversa strumentale rispetto al conseguimento di altri obiettivi certamente non desiderati e desiderabili né da Salvini né dalla Meloni, l'ostilità di Forza Italia nei confronti della dottoressa Belloni – personalità di sicuro non associabile al centrosinistra – lanciata insieme ad altri proprio dalla Lega e accettata dalla stessa leader di Fratelli d'Italia. Come è noto, infatti, Forza Italia in sintonia con tutte le forze di centro – tra le quali oltre a Italia Viva di Renzi, la stessa formazione parlamentare *Coraggio!* che fa capo a Toti – si era dichiarata disponibile a quel punto a far convogliare i voti dei suoi parlamentari piuttosto sull'ex Presidente della Camera Pier Ferdinando Casini, il quale in questa legislatura, come ricordato, risulta essere stato eletto senatore all'interno della coalizione di centrosinistra. L'impressione era, dunque, quella di trovarsi di fronte a un centrodestra che pure, una volta ricucito lo “strappo” tra la Lega e le altre due forze politiche, aveva ottenuto lusinghieri risultati nelle prove elettorali, regionali e amministrative, svolte su vasta scala nel biennio 2019-2020, tanto da reclamare unito il ricorso al voto anticipato, non più in grado di elaborare strategie comuni e perseguire compattamente obiettivi di coalizione, ben al di là della mancata attribuzione della fiducia al Governo Draghi da parte di Fratelli d'Italia. Appariva – e appare ancora – in realtà compromessa la possibilità che quelle forze politiche siano in grado di riprendere una prospettiva che tenga insieme i rispettivi attuali leader ed in effetti, a questo riguardo, ciascuno di loro si è intestato nuovi propositi di “rifondazione” di quell'area politica.

Non solo, dunque, non avevano più valore gli imprevedibili riferimenti che c'erano stati consegnati dalle elezioni del 2018 in quanto superati dalle dinamiche parlamentari, ma tutto il sistema politico italiano nel gennaio 2022 è apparso slabbrato e difficile da ricucire. Ed ecco allora che, respinta la candidatura della Presidente Casellati e non condivisa adeguatamente neppure quella trasversale della Belloni, è parso inevitabile un rilancio del nome di Mattarella da parte

---

<sup>34</sup> Clamoroso perché i 382 voti in suo favore sono stati nettamente inferiori ai 441 astenuti riconducibili al centrodestra nel precedente scrutinio e comunque ben al di sotto del quorum richiesto di 505 voti, stante comunque la massiccia astensione dei maggiori gruppi parlamentari, M5S e PD che arrivava a 406.

proprio del M5S che si era già espresso, seppure parzialmente, partendo dal gruppo senatoriale, in questo senso, naturalmente dello stesso PD – che era restato abbastanza coperto sulle indicazioni nominative e non aveva investito su nessun candidato in particolare – e della piccola componente di LEU, sul presupposto che avrebbe di certo trovato il modo per essere sostenuto da buona parte dei parlamentari del centrodestra e dallo stesso candidato del neocostituito asse centrista, Casini, il quale non a caso invitava a far convergere i voti potenzialmente a lui diretti su Mattarella per favorirne da subito l'elezione, come è accaduto. Del resto il nome di Mattarella è sempre stato presente negli scrutini che hanno preceduto quello decisivo e con progressivo aumento dei consensi riferibili alla sua persona: 16 voti al primo scrutinio; 39 al secondo; 125 alla terza votazione e 166 alla quarta e, dopo l'insuccesso registrato dalla Presidente Casellati alla quinta votazione del 28 gennaio nella quale Mattarella aveva comunque ottenuto 46 voti, facendo registrare ben 336 consensi in suo favore nella sesta votazione effettuata nella seduta pomeridiana della stessa giornata ancorché, in quelle stesse ore si stesse tentando di discutere altre candidature e, in particolare, quella “nuova” rappresentata dalla Belloni.

Può dunque dirsi che nell'arco di meno di una settimana il percorso che avrebbe dovuto condurre il Paese, stante l'indisponibilità del Presidente uscente, ad avere un nuovo Capo dello Stato e che taluno aveva paventato come accidentato e impervio, pieno di incognite sul dopo, si è arrestato nella vasta area parlamentare che sostiene l'attuale Governo<sup>35</sup>. In realtà, almeno se si parte dalle contrapposizioni elettorali tra le forze politiche del marzo 2018, per quel poco che può valere ancora questa indicazione, tale ampia maggioranza sembrerebbe in effetti più indicata ad esprimere un Capo dello Stato nel quale ci si riconosce per quanto di comune deve saper esprimere quel ruolo costituzionale che non invece a supportare l'indirizzo politico di un Governo. A parte casi eccezionali, destinati a non durare a lungo, il governare “tutti insieme” rappresenta una contraddizione logica da evitare per non svilire il significato tanto del pluralismo e della dialettica democratica quanto del principio di maggioranza, fermo restando la salvaguardia dei precetti costituzionali che naturalmente valgono per qualsiasi maggioranza di governo. Il “tutti dentro alla maggioranza” oltretutto non credo piaccia al corpo elettorale che, in effetti, vota per provare ad

---

<sup>35</sup> Questo aspetto è ben espresso in S. STAIANO, *La rielezione del Presidente della Repubblica del gennaio 2022, La lettera*, pubblicata sul sito dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, ove si sostiene che «Questi partiti – in fase di crisi o colti in mezzo al guado nei processi di trasformazione e chiamati a essere partner disomogenei in una tormentata esperienza di Governo – molto difficilmente avrebbero potuto identificare una personalità di comune garanzia operando secondo spirito repubblicano. E invero non lo hanno fatto».

avere “dentro al Governo” i “propri” non “gli altri” e dovrebbe far interrogare su tale scelta, oggi come ieri, le forze politiche e anche chi “promuove” il “tutti dentro” specie se è chiaro, o sta per delinearsi, chi si oppone a questa formula emergenziale di scarso respiro strategico. Credo che se si vuole dare – e non credo sia utile – un particolare significato istituzionale alla rielezione di Mattarella, mi pare che lo si debba eventualmente cogliere più che non nel recupero “dal basso” della centralità del Parlamento nella crescente insofferenza maturata tra i gruppi e nei gruppi riguardo alle rispettive leadership dimostratesi, in ogni caso, poco produttive nel confronto istituzionale tra loro in merito ad una delicata scelta che inevitabilmente investiva, come detto, sia pure di riflesso la sorte personale di molti parlamentari in carica. Molto più esatto considerare quella rielezione una scelta conservativa, “di comodo”, dettata dalla preoccupazione di preservare al meglio la conclusione ordinaria della corrente legislatura, riducendo il più possibile, almeno nell’immediato, il rischio di compromettere, oltre che il seggio parlamentare di tanti, i delicati equilibri politico-parlamentari assicurati dal Governo in carica, in definitiva anche a quei leader che lo hanno accettato e che, in qualche caso, ne fanno parte. Per ottenere ciò occorre impedire soluzioni potenzialmente divisive e perciò rischiose, coinvolgendo direttamente il Presidente Mattarella che aveva dato prova di un impegno diretto in questa stessa direzione, in particolare sollecitando la formazione del Governo di “salvezza nazionale” in carica e che, in effetti, ha prontamente rivisto i suoi propositi iniziali, restando ancora con serenità al suo posto. Del resto, come ci ricordava in quei giorni Sabino Cassese, le cariche istituzionali non si cercano e non si rifiutano: si tratta di far valere responsabilità e senso del dovere che devono essere fatti prevalere su tutto il resto ancorché, mi permetterei di aggiungere, con una nota di ironia, purché si tratti di “alte cariche dello Stato” (alle quali, peraltro, si è fatto ricorso per introdurre altra disciplina normativa, relativa alla sospensione di procedimenti penali in corso nei confronti di taluna di queste, ma non in grado di superare il vaglio del nostro giudice costituzionale).

Restano impregiudicate le estreme, preoccupanti difficoltà nelle quali si dibatte il sistema politico italiano sin dal novembre 2011 e che la vicenda parlamentare dello scorso gennaio potrebbe persino aver accentuato, liberando ulteriore spazio istituzionale alle iniziative e agli interventi correttivi, in senso lato riconducibili al riletto Capo dello Stato. Anche per questa evenienza attendiamo di vedere quel che accadrà e speriamo davvero, ancora una volta, nella tenuta della *statica* della vigente forma di governo.