



GIOVANNI PICCIRILLI*

**CONSOLIDAMENTO E PRESTAZIONI DI UNITÀ:
IL “PRIMO” MANDATO DI SERGIO MATTARELLA
TRA ATTENZIONE ALLA DIMENSIONE SOVRANAZIONALE
E (RARI) INTERVENTI SUI PROCESSI DI NORMAZIONE****

1.

Rispetto ai tanti spunti emergenti dai contributi raccolti nel *Volume* curato da Davide Paris, ci si concentrerà in questa sede principalmente su due profili, ossia sul ruolo esercitato, nel corso del suo primo mandato, dal Presidente Mattarella in relazione alla dimensione sovranazionale, nonché sull’atteggiamento che egli ha tenuto rispetto ai processi di produzione normativa, sia di natura governativa che parlamentare.

Per entrambe le prospettive, sembra possibile individuare nel *Volume* due chiavi di lettura unificanti.

Sotto un primo profilo, emerge l’idea di una Presidenza di «consolidamento»¹ rispetto a tendenze già emerse in precedenza, e in particolare nel corso della «lunga»² Presidenza Napolitano. Consolidamento che ha riguardato certamente i contenuti e le finalità dell’azione presidenziale, seppur dinanzi a una abbastanza evidente variazione di stile: Mattarella è stato sinora un Presidente certamente più riservato, più silenzioso, benché non meno netto nei contenuti, confermando la rilevanza dei c.d. *accidents of personality*³ che non possono non caratterizzare in maniera decisiva l’unico organo costituzionale monocratico.

* Professore associato di Diritto costituzionale – Università Luiss Guido Carli, Roma.

** Intervento alla Presentazione dei volumi di Davide Paris (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022 e Andrea Pertici, *Presidenti della Repubblica. Da De Nicola al secondo mandato di Mattarella*, Bologna, il Mulino, 2022, tenutasi il 16 ottobre 2023 presso l’Università Luiss Guido Carli, Roma.

¹ In questo senso, in particolare, il contributo di G. DELLEDONNE e L. GORI (455 s.).

² Anzi, allora qualificata in termini superlativi relativi da V. LIPPOLIS-G.M. SALERNO, *La presidenza più lunga. I poteri dello Stato e la Costituzione*, Bologna, 2016, ma a oggi (e dal 5 ottobre 2023) la durata cumulata dei mandati di Mattarella supera già quella dei mandati di Napolitano.

³ Così, in generale, L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 34 dell’estratto. L’idea per cui le oscillazioni registrate nella prassi siano legate anche alla monocraticità dell’organo e, dunque, siano influenzate dalla persona fisica che ne è titolare è uno degli elementi magistralmente affrontati da A. BALDASSARRE-C. MEZZANOTTE, *Gli uomini del Quirinale*, Roma-Bari, 1985.

Inoltre, e non soltanto per una questione di stile, il consolidamento offerto dalla Presidenza Mattarella sembra aver agito non soltanto rinsaldando la posizione progressivamente acquisita dall'istituzione presidenziale nel sistema costituzionale complessivo, ma limando alcuni sviluppi, talora percepiti come eccessi, emersi nel corso della Presidenza Napolitano⁴.

Circa questa tendenza di progressivo consolidamento di tendenze omogenee tra le Presidenze più recenti – e, in specie, quelle di Ciampi, Napolitano e Mattarella – sembra opportuno interrogarsi su quali possano essere le ragioni di tali e tanti elementi di continuità, seppure distribuiti in un arco di tempo nient'affatto indifferente, e che avvicina a raggiungere il quarto di secolo. Le ragioni potrebbero essere molteplici: certamente vi è una qualche comunanza di natura politica, se non altro derivante dalla origine parlamentare che ne ha condotto all'elezione (essendo tutti e tre soggetti emersi nell'area politica del centrosinistra); inoltre, potrebbero individuarsi motivazioni ulteriori, relative agli equilibri complessivi della forma di governo successiva al cambio del sistema politico e al sistema elettorale. Si tratta infatti di tutti i (e, finora, dei soli) Presidenti eletti dopo le riforme elettorali del 1993 e le connesse o conseguenti trasformazioni del sistema politico e partitico. In questa prospettiva, è forse ancora più comprensibile il ricorrente richiamo alla ricostruzione di un parlamentarismo «a correttivo presidenziale» proposta da Lavaux e Le Divellec e ripresa assai diffusamente nel *Volume*⁵.

Il secondo elemento unificante sembra essere quello di una generale ispirazione dell'esercizio dei poteri presidenziali non tanto a una astratta finalità di garanzia dell'ordinamento, quanto piuttosto nel senso di corrispondere alle esigenze di prestazioni di unità nei confronti del Paese e del sistema politico⁶, alle quali Mattarella ha inteso far fronte attraverso il ricorso a poteri formali e informali.

2.

Venendo al primo dei due profili tematici, è indubitabile che uno degli ambiti maggiormente caratterizzanti dell'azione degli ultimi Presidenti della Repubblica, e del primo mandato di Sergio Mattarella in particolare, sia stato quello relativo alle dimensioni sovranazionale ed europea⁷. Almeno a partire dalla Presidenza Ciampi, sia per fattori contingenti (le due Convenzioni, la firma del Trattato costituzionale, per altro a Roma), sia per storia personale dei singoli Presidenti, l'attenzione per l'integrazione europea è stata

⁴ Cfr. il contributo di G.M. SALERNO 516).

⁵ P. LAUVAUX-A. LE DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4° ed., Paris, 2015, spec. 825. All'interno del *Volume* in commento, prende le mosse da tale ricostruzione e ne discute diffusamente il contributo di C. SPINIELLO (135 s.), ma vi fanno riferimento anche i contributi di G. GUERRA (62), A. RUSSO (133), G. GRASSO (154), N. LUPO (p. 181), E. BINDI (452), nonché il curatore nell'*Introduzione* (12).

⁶ Così il contributo di I. PELLIZZONE (spec. 488 s., nonché 498 s.).

⁷ Il tema è al centro dei contributi di N. LUPO (165 s.) e F. FABBRINI (283 s.).

sempre crescente, tanto che se ne può ipotizzare una assunzione all'interno di una rinnovata funzione di indirizzo politico-costituzionale⁸.

Ogni Presidente ha avuto un suo specifico modo di relazionarsi a tale contesto. Mattarella ha in parte innovato rispetto ai predecessori, non aderendo del tutto al federalismo “spinelliano” di Ciampi, né risultando – forse, più per differenza di contesto – così adesivo al richiamo al vincolo europeo (specie in campo macroeconomico) come lo era stato Napolitano. Anzi, Mattarella è sembrato farsi portatore di una posizione di puntualizzazione dell'interesse e della posizione italiana rispetto alle istituzioni europee, pur nel reciproco concorso tra i due ordinamenti in un'unica direzione.

Evidente in questo senso è il caso della nota presidenziale, apparsa sul sito *web* del Quirinale il 12 marzo 2020, nelle prime, drammatiche, giornate in cui emergevano le conseguenze della diffusione della pandemia da CoViD-19 su larga scala. A seguito di una esternazione della Governatrice della Banca Centrale Europea, Christine Lagarde, che aveva escluso la possibilità di interventi al fine di contrastare gli effetti negativi sullo *spread* derivanti dalla situazione in cui versava l'Italia in quel momento, il Presidente Mattarella – evidentemente nella sua qualità di capo dello Stato – si esprimeva con toni durissimi e netti: dopo aver ricordato la «condizione difficile» dell'Italia, nonché la possibilità che «la sua esperienza di contrasto alla diffusione del coronavirus [sarebbe potuta risultare] utile per tutti i Paesi dell'Unione Europea», dichiarava conseguentemente di attendersi «a buon diritto, quanto meno nel comune interesse, iniziative di solidarietà e non mosse che possono ostacolarne l'azione». È vero che in quella dichiarazione è possibile scorgere una qualche “supplenza” rispetto a una *leadership* politica in quella fase assolutamente recessiva. Eppure, non sembra possibile rinvenire negli anni precedenti una presa di posizione altrettanto dura da parte di un Presidente della Repubblica nei confronti di titolari di cariche apicali del quadro istituzionale europeo. Al limite, era avvenuto qualcosa di paragonabile, sempre a difesa dell'interesse e del buon nome dell'Italia e dei suoi rappresentanti, ma in relazione a capi di Stato o di governo di altri Stati membri⁹, e non rivolto a esponenti apicali delle istituzioni dell'UE.

In questa prospettiva, è forse opportuno circostanziare meglio quello che forse è stato il momento maggiormente problematico dell'intero mandato, ossia il c.d. “caso Savona”¹⁰. Sembra infatti inopportuno assumere quella vicenda a punto di riferimento dell'intero settennato rispetto alla dimensione sovranazionale. È vero che l'*occasione* fu determinata dalle posizioni che lo stesso Savona aveva espresso nei confronti dell'Unione europea e della moneta comune. Ma, in generale, la vicenda coinvolgeva profili assai più ampi e sembra essere derivata piuttosto dal metodo con cui si era proceduto alla formazione di quel

⁸ Sia consentito il rinvio a G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, a cura di R. Ibrido e N. Lupo, Bologna, 2018, 387 s. Sulla riscoperta, non casuale, della teoria di Barile nell'ultimo periodo v. il contributo di E. Bindi (431 s.).

⁹ Si pensi alla dichiarazione di Napolitano del 25 ottobre 2011, a seguito della conferenza stampa congiunta Merkel-Sarkozy, da cui erano emersi chiari segnali di diffidenza, se non di scherno, nei confronti dell'allora Presidente del Consiglio Berlusconi.

¹⁰ ... del quale si occuperà più diffusamente il contributo di G. RIVOCCHI, in questa *Rivista*.

Governo nella lunga fase post-elettorale¹¹. Inoltre, a costituire il vero elemento differenziale e innovativo rispetto ai precedenti analoghi in materia sono state piuttosto la posizione del Presidente del Consiglio incaricato e l'assenza di una sua autonomia nell'individuazione di alternative al nominativo inizialmente proposto, circostanze che hanno necessariamente irrigidito il dialogo con il Presidente della Repubblica. Riprova ne sia che da quella vicenda non sembra possibile trarre alcuna risposta definitiva circa la qualificazione, in qualsiasi senso possibile, del potere di nomina dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica. E comunque, nel lungo discorso del 27 maggio 2018, in definitiva Mattarella ha fatto riferimento all'art. 47 Cost., anteponendo quindi comunque un principio costituzionale "interno" alla fedeltà ai vincoli sovranazionali.

3.

Anche a proposito dei procedimenti di produzione normativa¹², il primo mandato del Presidente Mattarella ha confermato un progressivo consolidamento delle tendenze emerse precedentemente, dando continuità a uno scarsissimo ricorso a poteri formalizzati, rispetto ai quali si è continuata a preferire l'informalità di lettere e messaggi critici, emessi in sede di promulgazione o emanazione degli atti interessati. Anche in questo ambito, è possibile riscontrare una particolare attenzione al rapporto con la dimensione sovranazionale, nonché una generale ispirazione delle motivazioni alla base dell'azione presidenziale tese ad assicurare prestazioni di unità, al di là di quella che avrebbe potuto essere una più rigida interpretazione del ruolo in senso formalmente garantista.

Nei sette anni del primo mandato vi è stato un solo rinvio alle Camere *ex art. 74 Cost.*, relativo alla delibera legislativa in materia di contrasto al finanziamento delle imprese produttrici di mine antipersona, di munizioni e submunizioni a grappolo, per altro approvata dalle Camere all'unanimità¹³. Proprio alla luce dell'ampio consenso che aveva sorretto l'approvazione della legge si può individuare un tentativo del Presidente di fornire prestazioni di unità, attesa la natura non conflittuale della decisione, nel senso di sollecitare le Camere a una ulteriore riflessione su un tema simbolico e rilevante sul piano internazionale¹⁴. Tuttavia, non è secondaria la circostanza per cui il rinvio sia stato motivato sulla base di una interpretazione dei vincoli emergenti dal diritto internazionale pattizio diversa da quella percorsa dalle Camere e che, nelle argomentazioni del rinvio, il Presidente abbia richiamato il rispetto degli obblighi internazionali di cui all'art. 117, prima comma, Cost., ancorché con riferimento a trattati e convenzioni internazionali¹⁵ rispetto ai quali

¹¹ V. la ricostruzione della vicenda effettuata da D. CHINNI, *La determinazione della politica nazionale*, in *La Costituzione... aperta a tutti*, a cura di M. Ruotolo e M. Caredda, Roma, 2022, 312.

¹² ... oggetto di specifica attenzione nei contributi di G. COSTA (p. 217 s.) e I. PELLIZZONE (481 s.).

¹³ Lo nota nel *Volume G. COSTA* (224 s.), il quale segnala anche che sia la prima volta che l'art. 117 Cost. sia assunto a parametro in un rinvio presidenziale.

¹⁴ Così I. PELLIZZONE (494).

¹⁵ Nel dettaglio: le Convenzioni di Oslo del 2008 (sulle bombe a grappolo) e di Ottawa del 1997 (sul divieto d'impiego, di stoccaggio, di produzione e di trasferimento delle mine antipersona e sulla loro distruzione).

l'incompatibilità paventata potrebbe anche non sussistere¹⁶, e comunque – nonostante il richiamo esplicito alle sentenze “gemelle” nn. 348 e 349 del 2007 – mai oggetto di esplicita ascrizione al vincolo per il legislatore da parte della Corte costituzionale. È ben vero che il vaglio esercitato dal Presidente della Repubblica in sede di promulgazione non coincide affatto con quello della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Eppure, non sembra agevole ricostruire il percorso logico della motivazione del rinvio, che da una parte richiama «evidenti profili di incostituzionalità» dell'atto¹⁷, salvo poi procedere a una qualche innovazione di quella stessa giurisprudenza costituzionale asseritamente violata dalla delibera legislativa.

Quanto alle lettere sottoscritte in occasione della promulgazione di leggi (soprattutto: di leggi di conversione di decreti-legge) rispetto alle quali venivano segnalate incongruenze o necessità di revisioni parziali attraverso atti successivi, vi è una evidente valutazione effettuata dal Presidente circa il rilievo del contenuto del provvedimento, manifestata anche attraverso l'esposizione della preoccupazione per gli effetti di un'eventuale mancata promulgazione. Anche in simili valutazioni sembra chiara l'anteposizione di prestazioni di unità da parte del Presidente a considerazioni di mera garanzia, che avrebbero forse fatto preferire il ricorso a rinvii o rifiuti ostativi dell'entrata in vigore del provvedimento.

Conferma di queste linee di tendenza giunge anche in uno degli eventi maggiormente significativi di questa prima fase del “secondo” mandato di Mattarella, nel quale per altro ritorna, ancora una volta, il rapporto con l'Unione europea: ci si riferisce alla lettera di “accompagnamento” della promulgazione della legge di conversione del decreto-legge n. 198 del 2022¹⁸, nella quale era stata inserita una ulteriore proroga delle concessioni demaniali marittime. In quella sede il Presidente Mattarella ha esposto le molteplici criticità presenti nel provvedimento e, in particolare, nel nuovo intervento di proroga di tali concessioni. Tuttavia, ha ritenuto di non procedere al rinvio sia sulla base della considerazione degli effetti di una mancata promulgazione, sia alla luce dell'impegno assunto dal Governo di «ricostituire la decretazione d'urgenza entro i limiti costituzionali e a favorire una valutazione più rigorosa degli emendamenti». Quell'impegno, come altri analoghi assunti in precedenza da altri esecutivi, non sembra essere stato seguito in maniera apprezzabile. Ciononostante, per esplicita menzione nella lettera citata, ha costituito elemento che ha condotto il Presidente a non rinviare, limitandosi a un invito a Parlamento e Governo nel senso di assumere «a breve» ulteriori iniziative ritenute «indispensabili».

Non sono poi mancati interventi, sempre informali, su procedimenti ancora in corso di svolgimento. È il caso del riferimento fatto al disegno di legge che puntava a una qualche equiparazione tra metodi di agricoltura biologica e biodinamica, in occasione di un intervento presso l'Università “La Sapienza” di Roma del 22 novembre 2021¹⁹, nel quale ha

¹⁶ Cfr. V. ZAMBRANO, *Il rinvio alle Camere del Presidente Mattarella della legge riguardante l'adozione di “misure per contrastare il finanziamento delle imprese produttrici di mine anti persona e di munizioni e sub munizioni a grappolo”: un'occasione per dare completa attuazione alla Convenzione di Ottawa?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1/2018.

¹⁷ V. A.S., A.C., XVIII leg., DOC. I, n. 2, 6.

¹⁸ Lettera del 24 febbraio 2023, indirizzata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹⁹ V. ancora il contributo di I. PELLIZZONE (492).

sollecitato il Parlamento a intervenire ancor prima che il procedimento fosse effettivamente concluso.

Insomma, anche Mattarella ha rinviato pochissimo e ha preferito lettere di accompagnamento alla promulgazione «con motivazione contraria» o interventi preventivi e informali. Un simile atteggiamento nei confronti di una produzione normativa sempre più disordinata e in costante allontanamento dai modelli costituzionali sembra avere suscitato ulteriori conseguenze su un piano generale. In qualche misura, ha confermato ulteriormente l'estrema difficoltà di un intervento presidenziale teso al ripristino di una maggiore correttezza nei metodi di produzione normativa, segnando in quest'ambito una qualche discontinuità con la Presidenza Ciampi (che almeno aveva provato a intervenire formalmente in relazione alla disomogeneità sopravvenuta delle leggi di conversione²⁰, nonché rispetto agli stessi maxi-emendamenti²¹). Non è forse un caso che, proprio nel corso del primo mandato di Mattarella, si sia registrata proprio una esplosione dei tentativi di giurisdizionalizzazione dello scontro sulle deviazioni procedurali mediante il tentativo di ricorsi per conflitto di attribuzione individuali²², quasi a cercare una alternativa conseguente alla disillusione rispetto a interventi presidenziali in materia.

4.

Alla luce dei molteplici profili richiamati, il *Volume* si apprezza come riferimento utilissimo per ricostruire analiticamente la prassi e analizzare le linee di tendenza dell'istituzione presidenziale e della sua interazione nell'ambito del sistema costituzionale complessivo. Un testo utilissimo, dunque, e, anzi, fin troppo tempestivo: sviluppato a partire da relazioni elaborate quando «il» settennato del Presidente Mattarella sarebbe dovuto rimanere senza una qualificazione ordinale²³, ne restituisce una fotografia stimolante per proseguirne l'analisi alla luce degli sviluppi successivi.

Sarebbe stato forse utile un paragrafo conclusivo, in cui raccogliere una analisi, anche se a prima lettura, delle tendenze di questa prima parte del secondo mandato di Mattarella, al fine di segnalarne eventuali discontinuità con il primo. Inoltre, sarebbe stata la sede per abbozzare un confronto con gli elementi essenziali dell'avvio del primo mandato, nonché per una ulteriore comparazione con l'interpretazione fatta propria da Giorgio Napolitano successivamente alla sua rielezione.

Il tema della rielezione (e la sua ripetizione a breve distanza, nonostante gli intendimenti della vigilia) richiede, infatti, una riflessione che appare sempre più urgente. Lungi

²⁰ V. il rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002: A.S., A.C., XIV leg., DOC. I, n. 1.

²¹ V., nel rinvio della legge sull'ordinamento giudiziario (A.S., A.C., XIV leg., DOC. I, n. 6) la parte relativa agli aspetti di confezionamento dell'atto normativo, in cui si censura non soltanto la particolare lunghezza dell'articolo unico (49 commi), ma si richiama la mancanza di coerenza con le regole del procedimento legislativo, e con l'art. 72 Cost. in particolare.

²² Diffusamente sul tema G. RIVOSECCHI, *La legittimazione del singolo parlamentare nei conflitti tra poteri. Ovvero: l'importanza dell'«ultimo miglio»*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, 129 s.

²³ Lo chiarisce anche il curatore nell'introduzione (19).

dall'essere solo un pur preoccupante segnale dell'incapacità di rinnovamento della classe politica, il ripetersi di questo fenomeno sembra costituire un fattore suscettibile di influire, in generale, su vari aspetti della forma di governo. Estendendo la durata della permanenza in carica dei Presidenti, finisce infatti per aumentare la distanza, non solo anagrafica, rispetto a una classe politica in vorticoso rinnovamento, in termini di abbassamento dell'età media degli eletti e di enorme mobilità nei flussi elettorali²⁴, rendendo il capo dello Stato ancor più distante dalla periodicità del rinnovo del circuito democratico.

Si badi, non si vuole ignorare che la Costituzione, prevedendo durate differenziate per la legislatura e il mandato presidenziale, richiama una «giusta distanza» tra Presidente della Repubblica e circuito fiduciario Governo-Parlamento; altrettanto, però, non deve dimenticarsi che l'istituzione presidenziale è inserita a pieno titolo nel tessuto repubblicano della Costituzione, nonché indicata come rappresentante dell'unità nazionale, e che dunque non può essere sottratta essa stessa a un rinnovo periodico, a meno di non negare, nella sostanza, quella stessa forma repubblicana che la Costituzione dichiara come irriducibile.

Infine, una considerazione più fattuale relativa alla prospettiva futura: allungando gli intervalli tra l'individuazione di un nuovo Presidente e quella del suo successore, si determinano salti temporali sempre più lunghi, rendendo potenzialmente ancor più “drammatico” un passaggio di testimone che già di per sé comporta non poche tensioni. Superato il 75esimo anniversario dell'entrata in vigore della Costituzione, e avendo presente che il termine del secondo mandato di Sergio Mattarella è previsto per il 2029, è praticamente certo che il prossimo Presidente della Repubblica (per altro, il primo a venire eletto da un Parlamento ridotto nel numero dei suoi componenti) sarà il primo a essere nato dopo la Liberazione, il referendum istituzionale e la nascita della Costituzione. In una fase storica nella quale la memoria collettiva, il radicamento della Costituzione repubblicana nell'antifascismo e l'adesione alla prospettiva di integrazione europea costituiscono sempre più oggetto di divisione nella società e nella classe politica, anche un elemento contingente come questo non deve essere sottovalutato. A maggior ragione, alla luce del consolidamento della centralità della istituzione presidenziale nel sistema costituzionale complessivo, come le analisi raccolte nel *Volume* curato da Davide Paris hanno ben mostrato al lettore.

²⁴ A mo' di esempio, si consideri che nelle ultime quattro consultazioni svoltesi sull'intero territorio nazionale (in ordine temporale: elezioni europee del 2014, politiche del 2018, europee del 2019 e politiche del 2022) ogni volta il partito più votato è stato diverso (PD, M5S, Lega e FdI).