



2 FEBBRAIO 2015

# Post-Scriptum: verso la normalità costituzionale con l'elezione del Presidente Sergio Mattarella

di Francesco Clementi  
Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Perugia



# Post-Scriptum: verso la normalità costituzionale con l'elezione del Presidente Sergio Mattarella\*

di Francesco Clementi

Professore associato di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Perugia

L'elezione – a larghissima maggioranza, quasi i due terzi dei voti quando bastava la maggioranza assoluta – del professore di diritto pubblico e parlamentare e, dal 2011, giudice costituzionale, Sergio Mattarella a Presidente della Repubblica, può consentirci di delineare un po' meglio, se possibile, le prospettive in tema di trasformazioni della Presidenza della Repubblica, e con essa dei supremi organi costituzionali, aggiungendo in questo *post-scriptum* alcuni ulteriori elementi di valutazione – naturalmente, a prima vista – a quanto già si è avuto modo di sottolineare nell'Editoriale del 28 gennaio 2015 riguardo all'evoluzione dell'istituzione Presidenza della Repubblica in rapporto alla forma di governo, tra continuità e mutamenti, anche alla luce della Presidenza Napolitano<sup>1</sup>.

Senza entrare nella dinamica politica in senso stretto, può essere utile evidenziare almeno cinque elementi che, a prima vista, emergono dalla sovrapposizione del profilo del nuovo Presidente della Repubblica – un «politico dal profilo istituzionale, tanto politico quanto tecnico»<sup>2</sup> – rispetto a quanto si è venuto a consolidare nel novennato della Presidenza Napolitano.

**1.** Il primo riguarda l'istituzione Presidenza della Repubblica in rapporto alla forma di governo.

Si può, infatti, ben sottolineare che, come già detto appunto in precedenza, con la Presidenza Mattarella si assiste ad un ritorno alla “normalità costituzionale”, intesa come quella dinamica della forma di governo nella quale la piena funzionalità del rapporto fiduciario tra Governo e

\* Il presente contributo è il primo di una serie di valutazioni che la Rivista ha chiesto ad alcuni illustri costituzionalisti sulla figura di Sergio Mattarella come Presidente della Repubblica. I contributi usciranno nel numero intermedio di federalismi di mercoledì 4 febbraio 2015.

<sup>1</sup> Si v. F. Clementi, *L'eredità (e la continuità) del Presidente della Repubblica*, in *federalismi.it*, n. 2/2015.

<sup>2</sup> Si v. M. Olivetti, *Il profilo di un Presidente per un Paese normale*, in «Avvenire», p. 1, 1 febbraio 2015.

Parlamento – confermata a maggior ragione da una *leadership* forte come quella di Matteo Renzi, plasticamente testimoniata proprio dall’elezione presidenziale – può potenzialmente esimere il Presidente della Repubblica dall’intervenire in modo così attivo per superare prolungati stati di crisi politica, lasciando al Governo, e al suo naturale rapporto fiduciario con il Parlamento, la gestione di un’evoluzione sempre più chiaramente di tipo primo-ministeriale della nostra forma di governo<sup>3</sup>.

Così, di fronte ad una politica e a partiti che riacquistano progressivamente spazio nell’alveo riservato loro dal nostro ordinamento, dimostrandosi capaci di dare prestazioni di stabilità e di efficienza politica, l’intervento presidenziale si manifesterà appieno in tutti quei modi e quelle forme che, comunemente, abbiamo conosciuto come quelli propri di quell’istituzione, restringendo la dilatazione della ben nota “fisarmonica” dei poteri presidenziali alla quale è stato costretto il Presidente Napolitano, senza per questo, tuttavia, rinunciare all’esercizio puntuale e attento di alcuno di essi: dal controllo sulle leggi e sugli atti aventi forza di legge, naturalmente più a fini di regolarità costituzionale che di indirizzo politico-costituzionale, a quelli di *policy-making*, attraverso un utilizzo virtuoso della c.d. *moral suasion* (sulla scia di quanto già operato da Napolitano) e degli interventi scritti e dei messaggi alle Camere; all’esercizio di quelle funzioni e prerogative che – dalla presidenza del Consiglio supremo di Difesa a quella del Consiglio superiore della Magistratura – ne fanno, in quanto punto di incrocio costituzionale di tutti i poteri dell’ordinamento, il rappresentante dell’unità nazionale nella sua veste, appunto, di Capo dello Stato.

Una modalità di lettura dell’operare presidenziale, che si attaglia peraltro molto bene al profilo di Sergio Mattarella, tanto nella sua veste di politico quanto in quella di giurista<sup>4</sup>, fondata su un equilibrio da preservare nelle analisi, nei comportamenti e nelle interpretazioni, tra regole giuridiche e regolarità politiche, estremamente necessario in questo tempo nel quale ancora si ha un sistema politico-istituzionale fortemente indebolito e molto esposto, anzitutto, al vento del populismo.

---

<sup>3</sup> Per le ragioni storiche e politico-istituzionali che già da tempo consentivano di scorgere questa prospettiva, ci si permetta di rinviare sinteticamente a: F. Clementi, *Profili ricostruttivi della forma di governo primo-ministeriale tra elezione diretta e indiretta*, Roma, Aracne, 2005.

<sup>4</sup> Peraltro, appare davvero ridicolo quanto molti commentatori scrivano intorno alla “stranezza” che si individui in un giudice costituzionale una figura idonea ad essere Capo dello Stato, non da ultimo perché – come è noto – proprio quel profilo rappresenta *naturaliter* quello di un soggetto *super partes* ed arbitro anche dello scontro politico.

2. Il secondo elemento riguarda la posizione del Presidente della Repubblica rispetto alla trasformazione ordinamentale in corso, sia riguardo alla riforma costituzionale sia riguardo alla riforma elettorale; come si porrà il nuovo Presidente rispetto a queste scelte importanti, il cui importante abbrivio peraltro ha consentito al Presidente Napolitano – non con un qualche sollievo, alla luce della forzata ri-elezione, ci si permette di immaginare – di rassegnare le dimissioni?

Se certamente potrà essere il «regista migliore per seguire la legge elettorale» – come sottolinea fin da ora attentamente il Professore Sabino Cassese<sup>5</sup>, anche in ragione della sua nota competente consapevolezza in materia (si veda alla voce Mattarellum...), arricchita in veste di giudice costituzionale componente il collegio che ha deliberato la sentenza n. 1 del 2014 – tuttavia credo che il suo intervento sarà ancor più qualificato lì dove l'incrocio, fra tecnica e politica, ancora deve arrivare a definire, con piena evidenza e volontà, le scelte che i partiti hanno intenzione di compiere: ossia la riforma costituzionale.

Infatti, probabilmente anche per evitare di riaprire quel “vaso di Pandora” politico che è stato l'accordo sulla legge elettorale, ormai in via di approvazione con l'ultimo passaggio alla Camera, potranno essere invece le riforme costituzionali e il loro percorso faticoso – che il Presidente Mattarella peraltro conosce molto bene, anche nelle pieghe di quella normativa peculiare e politicamente così sensibile rappresentata dai regolamenti parlamentari e dalle loro trasformazioni<sup>6</sup> – rappresentare probabilmente un più rilevante banco di prova per il nuovo Presidente per favorire il clima di un maggior dialogo tra le forze politiche, esercitando appieno tutti i suoi poteri, *in primis*, certamente quelli informali rispetto a quelli formali.

Le riforme costituzionali, anche per la vastità dei temi trattati dal disegno di legge costituzionale (A.C. 2613-A e abb.) già approvato dal Senato – che mira a superare l'attuale sistema di bicameralismo paritario, facendo emergere il Senato come organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali, sintesi evidente della forma di Stato, e che mira, al tempo stesso, a riformare tanto la disciplina del procedimento legislativo quanto, se non soprattutto, il Titolo V della Parte seconda della Costituzione, eliminando la competenza legislativa concorrente – rappresenta davvero la sfida più grande per un Presidente chiamato a dare una nuova identità alla figura presidenziale, nel momento in cui la politica parrebbe davvero intenzionata a chiudere la lunga transizione politico-costituzionale di oltre vent'anni.

---

<sup>5</sup> S. Cassese, *Il regista migliore per seguire la legge elettorale*, in «Corriere della Sera», p. 1, 1 febbraio 2015.

<sup>6</sup> Si v. l'intervento dell'allora giudice costituzionale Sergio Mattarella in F. Lanchester (a cura di), *Regolamenti parlamentari e forma di governo: gli ultimi quaranta anni*, Milano, Giuffrè, 2013, spec. pp. 50-69.



Tra il già e il non ancora, insomma, la riforma costituzionale rappresenta oggi per il giurista Mattarella, forse prima ancora che per il Presidente della Repubblica Mattarella, l'occasione migliore per offrire un valido aiuto e sostegno a quell'Italia che lo ha eletto – così giovane pure nell'anagrafica, come è evidente anche solo a guardare la composizione del Parlamento – per favorire insomma quella conclusione ormai prossima del percorso di riforma, mettendo a disposizione di una positiva soluzione finale la sua sperimentata conoscenza proprio di quei meccanismi giuridico-istituzionali, tra forma e prassi, che hanno tenuto e tengono da oltre sessant'anni il nostro ordinamento.

Questa funzione maieutica, di «levatore di una Italia nuova», se la aspettano, in fondo, tanto i più giovani, che lo hanno eletto, e che rappresentano le speranze di un Paese che non vuole arrendersi ad un declino sociale, politico ed economico da tempo evidente, quanto coloro che – più maturi – ritrovano in lui una comunanza di storie e di vissuto tali da renderlo, anche al solo vederne l'inedere delle sue prime scelte, una figura naturalmente vicina.

Essere dunque il Presidente che accompagni la definitiva approvazione parlamentare (e il definitivo compimento politico) di quelle riforme costituzionali che il nostro Paese aspetta e auspica da troppo tempo, in perfetta linea di continuità con la cifra identificativa delle Presidenze Napolitano<sup>7</sup>, credo sia, quindi, il primo compito del settennato che inizia.

**3.** Il terzo elemento, che mi pare emerga nella scelta del Presidente Mattarella è collegato ad un tratto personale del nuovo Presidente, ossia la sua sicilianità, inteso come tratto umano esperienziale, capace di cogliere meglio di altri – per vissuto innanzitutto – quali siano le sfide, e quali le strade, per favorire una ripresa non solo della regione Sicilia, ma di tutto il Sud del nostro Paese, facendo innanzitutto interrogare gli italiani tutti – a partire, ovviamente, dai siciliani – sulle ragioni, di tipo speciale, che giustificano, ancora oggi, quella speciale autonomia che il nostro ordinamento riconosce alla Sicilia, assieme con la Sardegna, la Valle d'Aosta, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige.

Insomma, ai miei occhi, un Presidente siciliano – fine giurista e fine politico – può favorire meglio di altri, cogliendone appieno tutte le sfumature, anche quel processo – del tutto assente, non a caso, nel testo di riforma costituzionale attualmente in discussione – di ripensamento delle nostre autonomie regionali verso le c.d. macro-regioni. E questo, sia in ragione di una sovranità

<sup>7</sup> Sul punto, ci si permetta di rinviare sinteticamente a: F. Clementi, *The Election of the President of the Republic and the Legacy of the Napolitano Presidency*, in C. Fusaro e A. Kreppel (a cura di), *Italian Politics: Still Waiting for the Transformation*, Oxford, Berghahn Books, 2014, pp. 160-177.

europea sempre più intensa, che rende le scelte di allora intorno alla specialità da rivedere, sia in ragione di un necessario progressivo processo di accorpamento territoriale nel nostro Paese, che deve riguardare pure quello tra comuni, e che rappresenta al momento, anche sotto il profilo comparato, il tratto comune di molto ordinamenti, nonostante le dovute differenze storico-ordinamentali.

Un Presidente che, a partire dalle sue caratteristiche ed esperienze di vita, oltre che dalle convinzioni di studioso e politico, insomma, aiuti a ripensare per bene, cioè interamente, la stessa forma di Stato, accompagnando i processi già attualmente in corso, facendo emergere quel metodo – che parte dalle regole costituzionali e che è consapevole degli equilibri politici e della loro delicatezza – per far sì che si cerchi sempre il dialogo e «un minimo terreno comune; minimo ma consistente, se possibile, senza pretesa di imporre comunque la propria convinzione»<sup>8</sup>.

4. Allargando lo spettro, il quarto elemento riguarda più direttamente gli effetti e le conseguenze politiche delle scelte derivanti dai modi e dalle forme attraverso le quali si è venuta a realizzare l'elezione; in ragione, *in primis*, di quanto operato dal segretario nazionale del Partito democratico e presidente del Consiglio Matteo Renzi di fronte a quello che molti commentatori e analisti hanno già avuto modo di evidenziare come un reale passaggio alla sua «piena maturità politica».

Se da un lato, infatti, non si può non riconoscere a Matteo Renzi di aver operato in modo tale che, tanto nei confronti del suo alleato di governo e ministro dell'Interno Angelino Alfano quanto nei confronti dell'alleato – solo per le riforme – Silvio Berlusconi, questi fossero costretti ad una scelta politica che ricorda molto, utilizzando il lessico scacchistico (*si licet...*), più una *Zugzwang* (ossia una mossa obbligata letale, non di rado potenzialmente mortale, per chi è costretto comunque a compierla<sup>9</sup>) piuttosto che le ruvide brutalità – come invece molti analisti si aspettavano – alla Frank Underwood<sup>10</sup>, dall'altro, resta tuttavia evidente che per Renzi sia difficile poter proseguire la legislatura con tre differenti maggioranze: quella di governo, quella delle riforme elettorali e costituzionali, il c.d. patto del Nazareno, e, infine, quella dell'elezione presidenziale.

---

<sup>8</sup> Si v. Sergio Mattarella in: F. Lanchester, (a cura di), *Op. cit.*, p. 61.

<sup>9</sup> Si tratta di una mossa che viene operata in quella situazione nella quale si costringe l'avversario, già in difficoltà, a fare una mossa – la *zugzwang*, appunto – che è comunque per lui letale, se non addirittura mortale, da scacco matto. Sul punto si veda, almeno a titolo di curiosità, per esempio una vecchia opera ad alta divulgazione, come: A. Chicco e G. Porreca, *Dizionario encyclopedico degli scacchi*, Milano, Mursi, 1971.

<sup>10</sup> Si tratta del protagonista della nota serie televisiva sulla politica americana «House of Cards», prodotta da Beau Willimon.

Infatti, nonostante Matteo Renzi, in un colpo solo, abbia raggiunto, rimanendo in questa sede alle sole linee generali, almeno cinque grandi obiettivi – (a) aver eletto il Presidente della Repubblica a larga maggioranza, come aveva promesso; (b) aver rafforzato fortemente la sua *leadership* interna, nonostante abbia pure ricompattato il suo partito, dopo aver proposto loro un nome secco sull'asse “*take it, leave it*”, superando con abilità lo stallo, mal gestito dal Partito democratico, del 2013; (c) messo fortemente all'angolo il suo alleato di governo Alfano, stretto tra il perdere le postazioni ministeriali, per un voto contrario al Presidente che sarebbe stato eletto, e il perdere la sua ragion d'essere, quello di essere alternativo culturalmente tanto a Renzi che a Berlusconi; (d) aver annichilito la maggiore forza parlamentare di centrodestra in Parlamento – Forza Italia – che, confidando senza alternative sull'asse dell'accordo sulle riforme (il c.d. patto del Nazareno), ha inteso che si potesse espandere fino a decidere insieme il nuovo Presidente della Repubblica, chiudendosi dunque ogni possibile alternativa, tra il subire il volere di Renzi, votando contro il Presidente della Repubblica in carica per i prossimi sette anni, o rifiutare quella proposta, e optare per uno sterile e inconcepibile Aventino, tutto basato su una recriminazione sul “metodo” più che sul merito, davvero difficile da spiegare al suo elettorato di fronte al profilo politico di una figura come quella di Sergio Mattarella; (e) aver ridicolizzato i comportamenti – sempre più incomprensibili ed inconcludenti – del Movimento Cinque Stelle, vera rischiosa alternativa populista in un parlamento giovane e frammentato<sup>11</sup> – un ritorno alla “normalità” – anche qui – delle due maggioranze, di governo e sulle riforme, sarà pressoché obbligato.

Appare molto difficile, infatti, sia che si possa immaginare un'entrata al governo di Forza Italia, tornando ad uno *stato quo ante* la decadenza del senatore Berlusconi quando proprio quel partito sosteneva il Governo Letta, sia un'ulteriore riproposizione della maggioranza presidenziale in alternativa a quella delle riforme, posto che sarebbe una scelta molto rischiosa, vista la fluidità e la magmaticità parlamentare, al netto del fatto, peraltro, che tanto la riforma elettorale quanto quella costituzionale sono quasi praticamente in porto, già ai voti finali.

Si potrebbe pensare, allora, ad una potenziale crisi della maggioranza di governo, anche in considerazione del numero ristretto di voti al Senato.

Eppure, *rebus sic stantibus*, quella sarebbe la soluzione migliore più per Renzi che per Berlusconi (o Alfano), in quanto questi potrebbe chiedere al nuovo Presidente Mattarella di andare ad elezione anticipate, incassando il dividendo politico tanto di un periodo di governo comunque produttivo, quanto addossando comodamente ad altri – il centrodestra nel suo insieme – il fallimento duplice

---

<sup>11</sup> Per una lettura che evidenzia, negli obiettivi raggiunti da Matteo Renzi, alcuni paradossi su cui riflettere, si v. M. Ainis, *Una serie di paradossi ridà ruolo alla politica*, in «Corriere della Sera», p. 1, 2 febbraio 2015.

(anche quello, già in terza lettura, sotto il governo Letta) del percorso delle riforme. *Ergo: cui prodest?*

Pertanto, si può immaginare che, nonostante le due maggioranze diverse a disposizione, la legislatura potrà proseguire senza reali traumi finché converrà all'attuale Premier, dando auspicabilmente compimento a quella transizione istituzionale da tempo invocata, che è la ragione e la vera giustificazione della legislatura, così come chiaramente delineato dal Presidente Napolitano già allora nel suo discorso di insediamento del 22 aprile 2013.

**5.** L'ultimo punto riguarda la cultura politica che emerge anche semplicemente scorrendo i suoi scritti più recenti di studioso o gli interventi di allora in Parlamento, utili a cogliere, già da ora, al Parlamento che lo ha eletto, e agli italiani che guarderanno a lui nella nuova veste di Capo dello Stato, alcune annotazioni sul profilo di alta politica dei valori che incarnerà<sup>12</sup>.

In attesa del suo discorso alle Camere, a ripercorrere quegli scritti, già si può infatti scoprire un modo di intendere le istituzioni come luogo di tutti e di ciascuno; ci si può rendere conto di quanto il nuovo Presidente sia consapevole di una lettura della Carta costituzionale attenta e rigorosa che non sia contraria, tuttavia, ad un suo rinnovamento verso meccanismi politico-istituzionali tipici di una democrazia dell'alternanza; di come valuti la nostra attuale forma di stato, e di quanto sia consapevole anche della necessità che la sovranità nazionale sia sempre più da interpretare in chiave europea; infine, di una visione della politica alta e nobile, fondata su regole e comportamenti, pubblici e privati, validi tanto per i singoli quanto per i partiti politici, attori ancora troppo liberi e sregolati, nonostante l'impegno di tanti – anche del politico Mattarella – a dare piena attuazione con legge all'art. 49 della Costituzione.

Si tratta, come è noto, di contenuti ben studiati, approfonditi e proposti da quel cattolicesimo democratico che tanto valore di fecondità culturale, prima che politica, ha espresso nella nostra società<sup>13</sup>; e che oggi, con l'elezione di una figura come quella del Presidente Mattarella, ci possono

---

<sup>12</sup> Per un quadro assai convincente, si veda: M. Damilano, *L'invisibile custode*, in «Finemondo», blog de L'Espresso, 31 gennaio 2015, al link:

<http://damilano.blogautore.espresso.repubblica.it/2015/01/31/l'invisibile-custode/>; ma anche, in una prospettiva più larga, di quadro familiare, sulle ragioni della sue scelta politica, anche: G. Grasso, *Piersanti Mattarella. Da solo contro la mafia*, con una prefazione di A. Riccardi, Cinisello Balsamo, Edizioni San Paolo, 2014, , spec. pp. 168 e ss.

<sup>13</sup> In generale, si v. P. Pombeni, *Il "cattolicesimo democratico" nella ricostruzione dell'Italia postbellica*, in: L. Guerzoni (eds.), *Quando i cattolici non erano moderati. Figure e percorsi del cattolicesimo democratico in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2009; ma anche A. Melloni (sotto la dir. di) (eds.), *Cristiani d'Italia*, Roma, Treccani, 2011; e per un quadro in prospettiva più larga, almeno, A. Giovagnoli, *Chiesa e democrazia. La lezione di Pietro Scoppola*, Bologna, Il Mulino, 2011.



consentire di dire che – forse – i fili della tradizione politica italiana interrotti con l’assassinio di Aldo Moro, incominciano ad essere ricuciti, consentendo alla democrazia italiana di evolvere definitivamente dal consociativismo, figlio della guerra fredda e dei partiti di massa, ad una moderna democrazia bipolare e dell’alternanza, figlia del pace sociale e di partiti politici costantemente in lotta per la legittimazione sociale contro il populismo, l’astensionismo e l’apatia politica.