



**P. ARMAROLI, *Effetto Draghi. Le metamorfosi di una Repubblica*, Lucca, La Vela, 2021, pp. 160\***

Pochi mesi dopo il suo *Conte e Mattarella. Sul palcoscenico e dietro le quinte del Quirinale. Un racconto sulle istituzioni* (Lucca, La Vela, 2020, pp. 243), Paolo Armaroli torna nelle librerie con un nuovo volume intitolato *Effetto Draghi. Le metamorfosi di una Repubblica* (Lucca, Edizioni La Vela, 2021, pp. 160). I due lavori, che non possono che essere letti in combinato disposto essendo il secondo conseguenza del primo, ripercorrono gli eventi politici e, attraverso questi, le vicissitudini costituzionali che hanno caratterizzato la XVIII legislatura dal suo inizio fino alla formazione del Governo Draghi. Tuttavia, che non siamo di fronte solo ad un giornalistico “racconto sulle istituzioni”, come modestamente l’Autore definisce il primo dei due volumi, lo si capisce sin dal principio grazie alla dedica, rispettivamente, a due “maestri indimenticabili” del diritto costituzionale e parlamentare quali Silvano Tosi e Mario Galizia (cui, non a caso, sono intitolati rispettivamente il Seminario del Centro studi e ricerche parlamentari di Firenze e il Master in Istituzioni parlamentari della Sapienza di Roma) e Giuseppe Maranini, “critico non dei partiti ma delle loro degenerazioni”. La si potrebbe definire una dilogia di *diritto costituzionale applicato*, caratterizzata da uno stile fluido, che sebbene assuma i tratti di un racconto e pertanto sia estremamente godibile, allo stesso tempo è densa di riflessioni di carattere costituzionalistico e di preziosi richiami e paragoni storici. Diritto costituzionale applicato dunque, ma applicato a cosa? Lo si è anticipato in precedenza, alle vicende istituzionali che hanno caratterizzato all’incirca i primi tre anni della legislatura in corso. Vicende istituzionali che, com’è noto, hanno come principali protagonisti il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, l’ex Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e il suo successore attualmente in carica, Mario Draghi, i quali dunque sono i protagonisti anche dei due libri di Armaroli che, tuttavia, offrono spunti di riflessione che vanno oltre i *sol*i ruoli istituzionali occupati dalle figure appena richiamate. La dilogia nel suo complesso, infatti, favorisce una riflessione generale sulla condizione della forma di governo in Italia toccando, nel suo racconto, diversi elementi all’ordine del giorno per la dottrina costituzionalistica quali i rapporti tra i vari organi costituzionali ai diversi livelli, la marginalizzazione del Parlamento, la fuga dalla legge e l’espansione dei poteri normativi del Governo, la difficoltà di dialogo tra maggioranza e opposizione, l’instabilità dei Governi.

\*Contributo sottoposto a *peer review*.

Tre sembrano essere le costanti, i punti di osservazione privilegiati dall'Autore, i vettori attraverso cui si svolge l'analisi: il ruolo dei partiti, del Presidente della Repubblica, del Presidente del Consiglio. Il primo di questi, il ruolo dei partiti all'interno del funzionamento della nostra forma di governo e la sua evoluzione nel tempo, Armaroli lo affronta sin dalle battute iniziali del suo primo lavoro quando (in relazione al primo incontro tra il Presidente Mattarella ed un allora semi-sconosciuto Prof. Conte) afferma: «[...] un tempo per diventare politicamente qualcuno se ne doveva fare tanta di strada. I partiti non erano gli ectoplasmi del giorno d'oggi: giganti a livello istituzionale ma nani dai piedi d'argilla nella società. C'erano le scuole di partito, che non solo indottrinarono al meglio ma fornivano i primi rudimenti di politica spicciola ai neofiti. C'era tutta una trafila da seguire. Adempiendo le funzioni pubbliche con disciplina e onore, come stabilisce l'articolo 54 della Costituzione: consigliere di quartiere, consigliere comunale, consigliere provinciale, consigliere regionale. E poi, ma solo dopo esser cresciuti a pane e politica, eventualmente il grande salto a Montecitorio o a Palazzo Madama» (p. 1, *Conte e Mattarella*). E poco dopo prosegue con "amara ironia" paragonando il personale politico attuale agli attori del neorealismo in voga nel primo dopoguerra, privi di formazione, dei non professionisti. Si scorgono due elementi di critica nell'ambito della tanto discussa crisi dei partiti: l'incapacità, da parte di quest'ultimi, di ri-radicalarsi nella società e di elaborarne una visione politica complessiva e soprattutto la mancata formazione di una classe dirigente adeguata ad occupare ruoli istituzionali.

Elementi indissolubilmente legati tra loro che fanno da *fil rouge* a tutto il racconto di cronaca costituzionale operato dall'Autore e che, soprattutto, hanno inevitabili ripercussioni sul funzionamento della nostra forma di governo. E qui il pensiero non può non andare alla celeberrima espressione di Giuliano Amato, più volte richiamata anche da Armaroli, che con una felice metafora definisce i poteri del Presidente della Repubblica *a fisarmonica*, a significare che questi si restringono o si ampliano in relazione allo stato di salute del sistema politico-partitico e alla sua capacità – o meno – di esprimere un Governo e una maggioranza parlamentare forti. In questo senso, le difficoltà del sistema politico-partitico evidenziate sin dal principio della legislatura in corso hanno costretto il Presidente Mattarella a tenere (quasi sempre e quasi del tutto) aperta la fisarmonica dei poteri che la Costituzione gli attribuisce, in questo modo esercitando una funzione che è al confine della forma di governo parlamentare italiana. Tale circostanza ha spinto alcuni studiosi, tra cui Stefano Ceccanti, a leggere l'attuale fase costituzionale valorizzando l'intuizione di Lauvaux e Le Divellec (espressa nella quarta edizione del loro manuale pubblicata nel 2016) che porta a descrivere quella attualmente vigente in Italia come una forma di governo parlamentare *con correttivo presidenziale*.

Armaroli sembra condividere la suddetta valutazione, tuttavia sottolinea come, nel caso specifico dell'attuale presidenza, fedele alle forme e al rigoroso rispetto delle procedure e delle prerogative, proprie e altrui, Mattarella sia intervenuto sempre suo malgrado (par. 11, parte 2, *Effetto Draghi*), mettendo così in evidenza quale elemento decisivo il carattere delle personalità che occupano la carica di Presidente della Repubblica. Tale elemento è uno dei tre ritenuti imprescindibili dall'Autore per valutare in che area del *continuum* che intercorre tra una presidenza

interventista e una presidenza notarile sia circoscrivibile un singolo mandato presidenziale (pp. 108 a 112, *Conte e Mattarella*). Di uno degli altri due - la situazione politica contingente - si è già detto in precedenza a proposito delle capacità di performance del sistema politico-partitico. Rimane il terzo di questi elementi, individuato nel testo della Costituzione, “tutt’altro che univoco” nel delineare la figura del Presidente della Repubblica all’interno dell’ordinamento italiano; privo di dirette responsabilità in ordine alla determinazione dell’indirizzo politico e tuttavia dotato di rilevanti poteri che all’occasione può, in diversi modi, esercitare per *correggere il tiro* quando lo ritiene necessario, così interpretando a pieno il ruolo di “*viva vox constitutionis*”.

In tal senso, a dimostrazione che i caratteri della figura del Presidente della Repubblica appena sottolineati non sfuggivano a chi ne stava configurando il ruolo, Armaroli riporta (pp. 86-87, *Conte e Mattarella*) le parole pronunciate da Meuccio Ruini nella relazione all’Assemblea costituente sul progetto di Costituzione («...nel nostro progetto, il Presidente della Repubblica non è l’evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si volle vedere in altre costituzioni. Mentre il primo ministro è il capo della maggioranza e dell’esecutivo, il Presidente della Repubblica ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri. Egli rappresenta ed impersona l’unità e la continuità nazionale, la forza permanente dello Stato al di sopra delle mutevoli maggioranze. È il grande consigliere, il magistrato di persuasione e di influenza, il coordinatore di attività, il capo spirituale, più ancora che temporale, della Repubblica. Ma perché possa adempiere a queste essenziali funzioni deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale») ma altrettanto, nella medesima direzione, si può richiamare l’espressione di un altro padre costituente, Egidio Tosato, secondo cui il Presidente della Repubblica è “il grande regolatore del gioco costituzionale”. A completamento del profilo che l’Autore traccia della figura del Capo dello Stato nel nostro ordinamento, non è superfluo sottolineare che nella suddetta funzione di regolatore del gioco costituzionale Armaroli fa rientrare altri due elementi. Da un lato, i tre diritti, richiamati più volte nel corso dell’analisi (pp. 66-124-220, *Conte e Mattarella*), che nel suo celebre *The English Constitution* del 1867 Walter Bagehot attribuisce al sovrano nella monarchia costituzionale inglese: “quello di essere consultato, quello di incoraggiare, quello di mettere in guardia”. Diritti che, *mutatis mutandis*, Egli ritiene di poter attribuire anche al nostro Presidente della Repubblica, a maggior ragione alla luce della vera e propria funzione maieutica che più volte nel corso del suo mandato ha svolto il Presidente Mattarella (cap. 10, *Conte e Mattarella*). Dall’altro, secondo l’insegnamento di Carlo Esposito, la funzione di “supremo reggitore dello Stato” in periodi di crisi; funzione che secondo Armaroli giustifica l’utilizzo di diciture quali “Governo del Presidente” (p. 49, *Effetto Draghi*).

Per quanto concerne il ruolo del Presidente del Consiglio, Armaroli si sofferma molto sulle caratteristiche personali, sui tratti caratteriali, sull’evoluzione politica e sul modo di interpretare la propria funzione da parte di coloro che nell’arco temporale coperto dalla sua dilogia sono i titolari di suddetto incarico, il Prof. Giuseppe Conte e il Prof. Mario Draghi. Fattori non privi di interesse e che, al contrario, risultano indispensabili nell’analisi operata dall’Autore. Ciò detto, anche in questo caso, certamente non mancano elementi di riflessione costituzionalistica. Per quanto riguarda Conte, il primo di questi è senz’altro relativo alle primissime fasi del suo rapporto

con il Presidente Mattarella, vale a dire da un lato al processo di formazione del Governo Conte I complessivamente inteso e dall'altro, all'interno di questo processo, al cd. "caso Savona". Per quanto riguarda quest'ultima vicenda, il rifiuto opposto al Prof. Conte, Presidente del Consiglio incaricato, da parte del Presidente Mattarella alla nomina a ministro dell'economia e delle finanze del Prof. Paolo Savona per le sue idee anti-Euro (espresse anche in articoli scientifici pubblicati), non v'è dubbio che questo evento abbia segnato tutta la legislatura (e probabilmente segnerà un precedente per eventuali analoghe questioni future). Armaroli assume una posizione molto netta e non ha dubbi nel far rientrare le azioni del Presidente Mattarella nella piena legittimità costituzionale, al contrario, rimproverando Conte e i due leader delle forze politiche della sua maggioranza, Di Maio e Salvini, di scarsa sensibilità costituzionale. Al di là dello specifico del "caso Savona", Armaroli ha parole di critica per il più generale processo di formazione del Governo Conte I che stravolse la prassi fino a quel momento consolidata (provocando, secondo l'Autore, il disappunto del Presidente Mattarella) in particolare in due circostanze; da un lato attraverso l'utilizzo di uno strumento alternativo quale il "Contratto di Governo" stipulato dalle due forze politiche che componevano la maggioranza parlamentare in luogo di un vero e proprio programma di governo, concordato e condiviso dalle parti in ogni suo punto; dall'altro, soprattutto, nell'aver immaginato il Presidente del Consiglio - che non a caso fu scelto successivamente dai due leader di partito ad accordo già sostanzialmente concluso - come mero garante di questo contratto, responsabile di vigilare sulla sua corretta applicazione. Armaroli non si sbilancia nell'affermare se quanto sopra descritto a suo giudizio configuri, o meno, una violazione dell'art. 95 della Costituzione, quel che è certo e che è possibile affermare a posteriori alla luce degli eventi che si sono susseguiti è che, seppur scontando questo insediamento alla carica "in tono minore", anche grazie alla forza intrinseca della Costituzione e del modello che quest'ultima prescrive (e, nondimeno, alle qualità del personaggio e alla sua evoluzione, ampiamente indagati nel libro), Conte ha potuto esercitare pienamente le funzioni attribuite al Presidente del Consiglio. A riprova di ciò, come non manca di sottolineare l'Autore (p.87, *Conte e Mattarella*), sta il fatto che nel momento in cui si è formato il Governo Conte II si è tornati senza discussione alla prassi consolidata, la quale prevede un ruolo da protagonista per il Presidente del Consiglio. Ruolo da protagonista nel cui esercizio però, a giudizio di Armaroli, successivamente Conte ha esagerato, come dimostrano le (critiche) considerazioni a proposito dell'utilizzo dei Decreti del Presidente del Consiglio dei ministri (dpcm) per la gestione dell'emergenza pandemica.

Al contrario, per Draghi Armaroli ha solo parole d'elogio, ritiene che incarni lo spirito autentico dell'art. 95 della Costituzione e che la sua apparizione sulla scena politica abbia determinato anche il ritorno delle competenze e delle élite. Ma più in generale, è la tesi che arriva a sostenere nel secondo volume, Armaroli (in linea con Michele Ainis, da lui stesso citato) ritiene che con la formazione del Governo Draghi, attraverso una rigorosa applicazione dell'art. 92, si sia assistito a una sorta di ritorno alla Costituzione, "alla rivincita della Costituzione scritta su quella deformata nella prassi" (p. 75, *Effetto Draghi*). Dello stesso avviso è anche Enzo Cheli, il quale firma la prefazione del secondo volume tra quelli in oggetto (oltre che, su questa stessa

*Rivista*, una nota in merito al primo, a testimoniare il costante dialogo tra questi due grandi Autori), il quale ritiene che la norma costituzionale (art. 92) sia stata “depurata dalle interpretazioni distorsive in passato imposte dalla forza dei partiti” (p. 14, *Effetto Draghi*). Un ritorno alla Costituzione le cui ragioni, secondo Cheli, può concorrere a spiegare una contrapposizione ormai presente da tempo nelle dinamiche della nostra vita istituzionale. Tale contraddizione vede da un lato “il sempre più precario stato di salute del nostro sistema dei partiti”, dall’altro “la notevole stabilità di un impianto costituzionale sottoposto a continue tensioni, ma validamente sostenuto, al suo interno, da un largo consenso popolare oltre che da un forte attivismo dei suoi organi di garanzia, e, al suo esterno, dalla rete di protezione rappresentata dal tessuto delle istituzioni europee”. Tale contrapposizione si è andata acuendo negli ultimi anni e ha contribuito a determinare “l’inedita configurazione di un sistema politico *fragile*, ma sorretto (per sua fortuna) da una Costituzione *forte*” (p. 13, *Effetto Draghi*). Dunque, secondo questa impostazione, determinante sarebbe l’esito di questa partita, “la nostra Costituzione sarà ancora tanto *forte* da poter imporre al sistema politico quel rinnovamento necessario a superarne la sua tradizionale *fragilità* o sarà la *fragilità* di tale sistema che alla fine verrà a minare, con la sua patologia, le basi dell’impianto costituzionale fino a determinare il blocco?” (p. 14, *Effetto Draghi*).

A questo punto sia consentito, con la dovuta deferenza, di esprimere alcune perplessità. Che nel processo di formazione del Governo Draghi si sia potuta scorgere una applicazione autentica della Costituzione è una lettura che non persuade del tutto; è certamente vero che ai sensi dell’art. 92 “il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri”, tuttavia, com’è noto, è altrettanto vero che, attraverso l’art. 49, la stessa Costituzione fa dei partiti lo strumento di partecipazione diuturna dei cittadini alla vita politica. E, non a caso, i cittadini, non i partiti, sono i soggetti del suddetto art. 49. La formazione di un Governo avvenuta a partire da un’azione *motu proprio* del Presidente della Repubblica, portata avanti dal Presidente del Consiglio incaricato con una pressoché totale assenza di coinvolgimento dei partiti (strumento dei cittadini), i cui esponenti entrativi a far parte sono stati scelti esclusivamente dal Premier, in accordo col Presidente della Repubblica, al solo fine di garantirsi “un elisir di lunga vita” (è questa l’opinione di Armaroli, p. 188, *Effetto Draghi*), sebbene perfettamente legittima dal punto di vista costituzionale, più che un autentico “ritorno alla Costituzione” rappresenta semmai il sintomo più evidente dei problemi che affliggono il nostro sistema politico-costituzionale costretto a ricorrere costantemente alla (fortunatamente) sapiente supplenza dei suoi organi di garanzia. Questo genere di considerazioni non sembra preoccupare Armaroli, il quale, anzi, vede nel Governo Draghi la nascita di un esecutivo bicefalo, dei due Presidenti, come nella Quinta Repubblica francese. Tuttavia, non è particolare da poco conto, in quel sistema il Capo dello Stato è eletto dal popolo.

Queste osservazioni ci portano ad aprire un’altra questione cruciale; nel nostro sistema, può la funzione di garanzia del Presidente della Repubblica conciliarsi con un suo interventismo crescente e costante, peraltro resosi necessario nonostante la ritrosia in tal senso dell’attuale inquilino del Quirinale? La scelta sostanziale del Presidente del Consiglio, se ripetuta nel tempo,

non rischia di minare l'indipendenza della sua figura? È una questione da non sottovalutare. Inoltre, se a tali interrogativi va ad aggiungersi quello su quale personalità tra qualche mese sarà chiamata ad occupare la carica di Presidente della Repubblica, la preoccupazione francamente aumenta, specie alla luce della circostanza che ad oggi lo spettro delle possibilità appare ristretto o ad una rielezione del Presidente Mattarella (peraltro nonostante Egli abbia già più volte dichiarato la sua indisponibilità) o ad una "promozione" dell'attuale Presidente del Consiglio Draghi, entrambi, per diverse ragioni, scenari *problematici* dal punto di vista costituzionale in ordine alle questioni poc'anzi poste.

Ad ogni buon conto, per Armaroli le metamorfosi ci sono e sono tutte positive (è l'*effetto Draghi* appunto) e potrebbero condurci ad una cd. "Quarta Repubblica" che poi assomiglierebbe molto alla cd. "Seconda Repubblica", magari retta dalle leggi Mattarella, "durante la quale si sono alternati i governi di Silvio Berlusconi e Romano Prodi" (p. 21, *Effetto Draghi*). Vedremo. Quel che qui si vuole sottolineare, tralasciando i dubbi sulla bontà dell'alternanza che ha caratterizzato (ha caratterizzato?) la cd. "Seconda Repubblica", è che senza una rivitalizzazione dei partiti, elementi coessenziali alla democrazia rappresentativa, quale che sia il sistema elettorale e quale che sia il tipo di curvatura che assumerà la forma di governo, difficilmente il nostro sistema politico-istituzionale sarà allo stesso tempo ben funzionante e correttamente rappresentativo. Ed è dubbio che questa necessaria rivitalizzazione (nel qual senso alcune interessanti proposte sono contenute nella *Prefazione* di Enzo Cheli, pp. 11 a 15, *Effetto Draghi*), possa avvenire attraverso un commissariamento delle loro funzioni costituzionali.

In definitiva, risulta ben comprensibile quanto la tentazione di abbandonarsi alla supplenza degli organi di garanzia e a una democrazia diretta dall'alto e "riservata" a una élite di competenti possa apparire seducente, specie in questo momento storico, immediatamente successivo alla ubriacatura "neorealista" che ha caratterizzato gli ultimi decenni della nostra vita pubblica dove realmente, in molti casi, è parso che gli attori politici venissero presi *dalla strada*. Tuttavia, tale tentazione è da respingere fermamente perché questa che può apparire una strada foriera di metamorfosi positive è in realtà, almeno a giudizio del sottoscritto, una scorciatoia che non conduce alla meta ambita (che non può che essere una democrazia parlamentare funzionante che sia allo stesso tempo correttamente rappresentativa) ma che, al contrario, potrebbe rivelarsi pericolosa e portatrice di danni anziché benefici.

Il primo volume, *Conte e Mattarella*, si conclude con una felice ed evocativa immagine: due teatri, il Parlamento e il Quirinale. Nell'un caso – il Parlamento – è bene che le luci del palcoscenico siano sempre accese, di modo che i cittadini/spettatori possano sempre scorgervi e così partecipare, nell'altro – il Quirinale – «se il palcoscenico è vuoto e il Presidente se ne sta dietro le quinte, è un buon segno» (p. 241 *Conte e Mattarella*), vuol dire che non siamo in stato di crisi. Dunque, in questo caso, è bene che le luci del palcoscenico siano accese solo in determinate e ben precise occasioni.

Le vicissitudini culminate nella formazione del Governo Draghi vissute con gli occhi sempre puntati sul palcoscenico del Quirinale, dovrebbero, dunque, indurci a riflettere sullo stato di salute della nostra forma di governo e del nostro sistema politico-partitico e a meditare quali cure

adoperare (e come), per l'una e per l'altro, che poi, secondo l'insegnamento di Leopoldo Elia, sono intrinsecamente collegati. In questo senso, per tutte le ragioni di cui qui si è brevemente provato a dare conto, i volumi in oggetto, al netto delle opinioni di ciascuno, costituiscono una lettura assolutamente consigliata e che risulta fondamentale per l'analisi e la comprensione degli eventi recenti e delle metamorfosi in atto nella nostra forma di governo.

In chiusura, sia consentito un suggerimento all'Autore; dopo aver così ben operato un racconto di cronaca costituzionale della legislatura in corso e delle conseguenti metamorfosi in atto nella nostra forma di governo, sarebbe un peccato lasciare il lavoro incompiuto e non chiudere la trilogia con un nuovo volume che racconti gli esiti delle partite in atto e di cui anche qui si è provato a dare conto. Certamente, per quel che vale, il nuovo volume avrebbe ad attenderlo un appassionato lettore.

Adolfo Russo