

*sentieri giuridici*

**12**



Quale Presidente?  
La scelta del Presidente  
della Repubblica nelle crisi costituzionali

*a cura di*

CARLA BASSU FRANCESCO CLEMENTI

GIULIO ENEA VIGEVANI

EDITORIALE SCIENTIFICA  
NAPOLI

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica s.r.l.  
via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli  
[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)  
ISBN 978-

## Indice

Prefazione, di Tommaso Edoardo Frosini	7
Giulio Enea Vigevani, <i>Crisi ed elezione del Capo dello Stato, tra regolarità ed eccezioni</i>	11
Elena Bindi, <i>Il periodo costituente: dall'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo alla valorizzazione del ruolo del capo dello Stato</i>	21
Claudio Martinelli, <i>Elezioni presidenziali e crisi istituzionali nell'Italia repubblicana</i>	35
Francesca Rosa, <i>L'elezione del Presidente della Repubblica tra diritto comparato e prassi</i>	49
Carla Bassu, <i>La fisarmonica del Presidente: il ruolo del capo dello Stato nelle crisi di governo, ago della bilancia o deus ex machina?</i>	57
Francesco Clementi, <i>Anche i Sindaci nel collegio speciale che elegge il Presidente della Repubblica? Una riflessione alla luce dell'art. 114 del Titolo V</i>	67
Federico Furlan, <i>L'elezione del Presidente tra secondi mandati, candidature ufficiose e processo elettorale</i>	73
Omar Chessa, <i>La duplice successione. Chi succederà a Mattarella e cosa succederà al nostro governo parlamentare?</i>	81

<i>Tutti i numeri del Presidente</i> , scheda a cura di Marta Addis e Salvatore Mario Gaïas	93
--	----

<i>Bibliografia essenziale</i>	95
--------------------------------	----

<i>Gli Autori</i>	99
-------------------	----

## *Prefazione*

TOMMASO EDOARDO FROSINI

La figura del Presidente della Repubblica ha sempre interessato e affascinato i costituzionalisti. Sarà per via del fatto che è organo monocratico e quindi tutto ciò che fa è a lui imputabile, in termini di comportamenti e scelte istituzionali. Sarà perché la Costituzione gli riserva un ampio perimetro di azione, che può estendere o restringere a seconda delle situazioni che si vengono a determinare nella dinamica della forma di governo. Sarà perché è da sempre oggetto di un desiderio di riforma, che prevede un radicale cambio di modalità elettiva, da parlamentare a quella popolare, prendendo spunto da varie tipologie comparate.

A ben vedere, però, la figura del Presidente della Repubblica non risulta classificabile nella codificazione costituzionale, perché sono “gli uomini del Quirinale” – per dirlo con il titolo di un eccellente libretto di Baldassarre e Mezzanotte – che fanno la presidenza della Repubblica. Basta esaminare l’effettività, meglio la prassi dei dodici Presidenti, che finora hanno segnato la storia repubblicana, per evidenziare come ognuno di loro si è comportato in maniera differente rispetto all’altro, seppure entro e dentro la carta costituzionale. Ci sono stati presidenti che hanno svolto una funzione attiva, con ricadute anche sull’indirizzo politico, e quelli che si sono limitati a essere potere neutro. Da qui la domanda sollevata da autorevole dottrina: il presidente della Repubblica è struttura garante o governante? Secondo le norme costituzionali dovrebbe essere garante ma talvolta il concreto esercizio delle stesse lo ha portato a compiere, talvolta, una funzione governante. Certo, non è facile fare il garante quando c’è da risolvere una complessa crisi di governo, ovvero quando si tratta di decidere se scio-

gliere oppure no anticipatamente le Camere. È vero che quest'ultimo dovrebbe essere un potere formalmente presidenziale e sostanzialmente governativo, ma dipende dall'uomo del Quirinale se limitarsi alla forma senza incidere sulla sostanza.

Ci sono, poi, i poteri formalmente e sostanzialmente presidenziali, dove la responsabilità è esclusiva: come quello della grazia, dopo che la Corte costituzionale ne ha riconosciuto la piena titolarità al Presidente, e come quelli delle nomine dei senatori a vita e dei giudici costituzionali. Sarebbe interessante sapere e capire come i Presidenti sono giunti alla scelta di quelle personalità che hanno "illustrato la Patria per altissimi meriti" attribuendogli il senato vitalizio, oppure quali ragionamenti sono stati svolti nell'individuazione di quel giurista che viene promosso a giudice delle leggi.

La scelta più importante però è proprio quella che riguarda il Presidente della Repubblica, che si rinnova ogni sette anni. Una scelta che paradossalmente è la meno trasparente di tutte le scelte istituzionali. La Nazione, quella che è rappresentata dal Presidente, non è informata sui candidati e sulle intenzioni delle forze politiche, che in Parlamento in seduta comune dovranno provvedere all'elezione. Si dovrebbero, piuttosto, fare delle "rose" di nomi di personalità che si ritenga possano essere elette, senza lasciare che sia il "pettegolezzo" giornalistico a fare e disfare, con il rischio, come si dice, di "bruciare" le candidature. Forse è davvero venuto il momento di introdurre l'elezione a suffragio universale, magari secondo il sistema francese del semipresidenzialismo.

Al prossimo Presidente, che si inizierà a votare nei prossimi mesi, è dedicato questo libretto, frutto di un seminario organizzato dalla professoressa Carla Bassu e tenutosi presso l'Università di Sassari. Città, vale la pena ricordarlo, che ha dato i natali a ben due Presidenti della Repubblica (Segni e Cossiga). Ne emerge un quadro interessante e anche originale, nonostante la messe di scritti in dottrina sul Presidente della Repubblica. Non emerge un identikit, giammai un nome, sul possibile futuro capo dello Stato. Eppure



ognuno ha in mente un proprio, ma sarebbe bello se lo potesse scrivere, come ogni cittadino, in una scheda elettorale. In un prossimo futuro, chissà.



GIULIO ENEA VIGEVANI

*Crisi ed elezione del Capo dello Stato,  
tra regolarità ed eccezioni*

SOMMARIO: 1. Crisi ed elezione del Capo dello Stato. – 2. Da De Nicola a Pertini. – 3. Da Scalfaro a Mattarella. – 4. Qualche osservazione, alla ricerca di regolarità.

*1. Crisi ed elezione del Capo dello Stato*

Il Rocci elenca una pluralità di significati della parola *κρίσις*: “crisi”, “separazione”, “contesa” ma anche “giudizio”, “scelta”, “elezione” ed “esito” [Rocci, L. (1980), *Vocabolario Greco Italiano*, Città di Castello, Società editrice Dante Alighieri, p. 1090].

E dunque “crisi” è parola chiave per descrivere i tempi che ci troviamo a vivere, tra pandemia, governo di emergenza, sistema partitico instabile e frammentato e nuove prospettive nelle politiche europee e negli equilibri mondiali. Ed è parola chiave per cercare di orientarsi in quel processo così politicamente rilevante e insieme altamente simbolico che condurrà all’elezione del nuovo Capo dello Stato nei primi mesi del 2022.

Si è facili profeti nel prevedere che l’esito e forse ancor più il percorso attraverso cui si giungerà a tale scelta porranno una separazione, un discrimine tra un prima e un dopo. Determineranno con buona probabilità un nuovo assestamento del sistema e mostreranno quali saranno le forze protagoniste del nuovo assetto politico. Potranno, addirittura, incidere sulle dinamiche della forma di governo, specie se la scelta del Parlamento si orienterà su una personalità che detiene un ruolo politico o istituzionale di primissimo piano.

Per questo, per provare a comprendere ciò che potrebbe acca-

dere domani può essere utile rivisitare quanto è successo nei casi in cui le elezioni presidenziali sono avvenute in tempi di crisi istituzionali o comunque in quelle congiunture ove una fase politica andava a declinare e una diversa si prospettava all'orizzonte.

È facile osservare che con questa prospettiva si dovrebbero prendere in considerazione tutte le elezioni del Capo dello Stato dal dopoguerra a oggi. Da un lato la storia repubblicana si caratterizza per una sorta di "crisi permanente", di continua instabilità ed evoluzione verso nuove formule politiche. D'altro lato, in vari casi gli esiti stessi delle elezioni presidenziali hanno determinato mutamenti rilevanti del contesto politico, incidendo non poco sui precedenti equilibri.

Certamente, in alcuni casi il Parlamento in seduta comune si è trovato a riunirsi in tempi straordinariamente drammatici: poco dopo l'assassinio di Moro e le dimissioni di Leone nel 1978, in concomitanza con la strage di Capaci nel 1992, dopo un rivolgimento politico che non mostrava vie d'uscita per la formazione di un esecutivo nella primavera del 2013. Su queste elezioni del Capo dello Stato riflette in modo approfondito il saggio di Claudio Martinelli.

Più in generale, tuttavia, osservare le dinamiche e gli esiti delle elezioni presidenziali che si sono collocate in periodi di cambiamento della società e del contesto in cui operano le istituzioni e gli attori politici aiuta a individuare alcune tendenze della storia repubblicana e forse anche a comprendere come alcune regolarità che contraddistinguono tali elezioni siano state decisive nella evoluzione della forma di governo.

Aiuta anche a dare una risposta a un interrogativo presente nell'attuale dibattito pubblico: le prossime elezioni presidenziali ricalcheranno, almeno in parte gli schemi e le tendenze delle precedenti oppure il mutamento del quadro politico e forse anche culturale, la *χρῆσις* appunto, è tale da rendere del tutto inutile ragionare secondo modelli del passato?

Ma prima di avventurarci in un responso, appare utile ricorda-

re alcune istantanee della nostra storia, per appunto cogliere le regolarità che attraversano i decenni di elezioni presidenziali e le eccezioni che pure si sono verificate.

## *2. Da De Nicola a Pertini*

Il 28 giugno 1946, quando ancora era aperto il conflitto sull'esito del referendum del 2 giugno, è eletto Capo provvisorio dello Stato, al primo scrutinio, Enrico de Nicola, non a caso monarchico e ultimo Presidente della Camera dei deputati del Regno prima della dittatura, dal 1920 al 1924. E non a caso erano monarchici e grandi personalità dell'Italia liberale anche Benedetto Croce e Vittorio Emanuele Orlando, gli altri due grandi nomi che erano stati avanzati per quella carica, quasi che la funzione del Capo provvisorio dello Stato fosse principalmente quella di facilitare la transizione tra Monarchia e Repubblica, rassicurando chi era stato sconfitto al referendum istituzionale.

Anche le prime elezioni presidenziali dopo l'entrata in vigore della Costituzione avvengono subito dopo un altro passaggio epocale, il travolgente successo democristiano del 18 aprile 1948. Il 10 maggio, tuttavia, non viene eletto il candidato di De Gasperi, il repubblicano Carlo Sforza, allora ministro degli esteri, ma un altro autorevole liberale, Luigi Einaudi (tra l'altro anch'egli, come De Nicola aveva votato per la Monarchia al referendum del 2 giugno 1946, così come altri successivi presidenti, quali Segni, Leone e Scalfaro). Pare che la mancata elezione di Sforza fosse dipesa da una ostilità nei suoi confronti di un settore rilevante della Democrazia cristiana, guidato da Dossetti e Fanfani, specie per le sue posizioni filoatlantiche in politica estera. Sembra avere qualche fondamento anche la tesi che legge nel voto dei molti compagni di partito che affossarono tale candidatura un messaggio a De Gasperi, a cui si riconosceva l'indiscussa leadership politica ma non un ruolo di *dominus* assoluto, specie nelle scelte istituzionali.

Una situazione analoga si verificò nel 1955, nella fase in cui la D.C. si dava forma dopo la scomparsa del suo fondatore. Il candidato del segretario Fanfani, il Presidente del Senato Cesare Merzagora, non fu eletto anche per la resistenza di parte del partito nei confronti di un leader, Fanfani appunto, che mostrava tendenze egemoniche. Fu invece eletto al quarto scrutinio, il 29 aprile 1955, con anche i voti dei comunisti e dei socialisti, il Presidente della Camera Giovanni Gronchi.

Un periodo di crisi fu certamente quello in cui si colloca l'elezione, avvenuta il 6 maggio del 1962, di Antonio Segni. Nel febbraio dello stesso anno era sorto il Governo Fanfani IV, il primo con l'appoggio esterno dei socialisti e con un programma riformatore, specie in materia di pubblica istruzione ed energia elettrica e il percorso verso una coalizione organica di centrosinistra sembrava ormai avviato. In questo quadro, il segretario della D.C. Aldo Moro propose – e riuscì a far eleggere, sia pure dopo nove scrutini e con una maggioranza assai ristretta e non coincidente con quella di governo – un esponente di primo piano della corrente dorotea, con il fine di bilanciare le spinte progressiste in atto e di assicurare la parte più conservatrice del partito.

Le elezioni del 1964 e del 1971 – che condussero alle presidenze di Saragat e Leone – assumono un rilievo *inter alia* perché in esse si palesò una tendenza che caratterizza l'intera storia repubblicana, ossia la quasi impossibilità per i leader politici di primissimo piano di farsi eleggere a Capo dello Stato. Nel 1964 e nel 1971 svanì la candidatura di Fanfani, che nella seconda occasione, tra l'altro, era il candidato ufficiale della DC e nella posizione "privilegiata" di Presidente del Senato; sempre nel 1971, l'ipotesi di una presidenza Moro non trovò consensi sufficienti all'interno del suo stesso partito, che preferì accordarsi sulla figura di Leone.

Ben più drammatica la temperie in cui avviene l'elezione di Pertini l'8 luglio del 1978, con la più ampia maggioranza della storia repubblicana. La morte di Moro aveva privato il Parlamento di un "candidato naturale" e forse anche per questo l'elezione avven-

ne solo al sedicesimo scrutinio. Quella di Pertini presenta comunque caratteri ricorrenti nelle elezioni presidenziali. Pertini era stato Presidente della Camera nelle due legislature precedenti, dal 1968 al 1976, non aveva ruoli politici di primo piano e non era l'opzione preferita del segretario socialista Craxi, che aveva avanzato per primi i nomi di Antonio Giolitti e Giuliano Vassalli. Inoltre, l'elezione di un socialista sia pure anomalo come Pertini (che durante il sequestro Moro aveva appoggiato, a differenza del leader socialista, la "linea della fermezza") può essere letta anche come una compensazione per il partito che più stava soffrendo, sul piano politico ed elettorale, la stagione, che ebbe vita breve, della solidarietà nazionale.

Quanto, infine, all'elezione di Cossiga nel 1985, essa sembra costituire un'eccezione rispetto alle precedenti sia perché fu il primo Presidente eletto al primo scrutinio e con un'amplissima maggioranza, sia perché fu forse l'unico caso in cui il segretario della D.C., allora Ciriaco De Mita, riuscì a imporre al suo stesso partito, senza particolari difficoltà, il proprio candidato.

### *3. Da Scalfaro a Mattarella*

L'elezione di Scalfaro avviene il 25 maggio 1992, al sedicesimo scrutinio, in un momento di vera e propria crisi istituzionale, due giorni dopo l'attentato di Capaci. Proprio tale evento aveva indotto il Parlamento a orientarsi sui presidenti delle due assemblee, Scalfaro e Spadolini, per poi eleggere l'allora Presidente della Camera.

Prima di ciò, tuttavia, si ebbe una conferma della perdurante validità di quella "legge non scritta" delle elezioni presidenziali, che rende particolarmente ostica per i leader politici la via per il Quirinale. In quell'anno fallì il disegno di eleggere l'allora segretario della D.C. Forlani né si riuscì a creare le condizioni per una candidatura di Andreotti, che pure aspirava alla carica. In tempi

più recenti, non ebbe successo l'ipotesi, avanzata nel 2006 dall'allora segretario dei Democratici di Sinistra Piero Fassino, di eleggere Massimo D'Alema con il consenso dell'opposizione di centrodestra; nel 2013, è storia nota, la candidatura di Romano Prodi non ebbe successo per il mancato consenso, nel segreto dell'urna, di un numero assai rilevanti di "grandi elettori" del suo stesso partito.

Negli ultimi decenni sembra, invece, almeno in parte venuta meno la regola secondo cui colui che sembra dominare la vita politica raramente riesce a imporre al Parlamento (e prima ancora al suo partito) il nome a lui più gradito. Come si è già accennato, nella prima fase della Repubblica forse solo De Mita riuscì nel 1985 a far eleggere il candidato ufficiale del partito, mentre in molti altri casi (nel 1948, nel 1955, nel 1971, nel 1978 e nel 1992) prevalse un «*dark horse*, ossia una figura che – pur non essendo la prima scelta – si è dimostrata in grado di conquistare il sostegno parlamentare necessario, grazie al concorso di settori dell'opposizione» (Brizzi, 2018, pp.651-690).

Ciampi nel 1999 e Mattarella nel 2015 erano la prima scelta dei leader del partito di maggioranza relativa (nel primo caso il *king-maker* fu il segretario dei D.S. Walter Veltroni, nel secondo Matteo Renzi, a quel tempo a capo del P.D.) e infatti furono tutti eletti nei primi scrutini, sia pure con maggioranze ben diverse.

Nel 2006 Giorgio Napolitano non era forse la prima opzione dei D.S., ma la sua elezione ha rappresentato certamente un successo per l'allora segretario Fassino, che riuscì a portare per la prima volta al Quirinale un dirigente storico del P.C.I., vedendo così definitivamente riconosciuto il ruolo centrale del comunismo italiana nella storia repubblicana.

Solo nel 2013 l'allora segretario del P.D. Pierluigi Bersani non riuscì a ottenere la maggioranza richiesta dalla Costituzione né per Franco Marini né per Romano Prodi e per risolvere la crisi fu necessario infrangere una ulteriore regola non scritta, ossia la non rielezione del Presidente in carica.



#### *4. Qualche osservazione, alla ricerca di regolarità*

Questo breve e disorganico racconto mira a rintracciare alcuni fili comuni, alcune regolarità, in elezioni presidenziali ognuna diversa per tempi e condizioni politico-istituzionali. Ciò al fine di abbozzare un quadro della peculiarità dell'elezione presidenziale nel nostro sistema politico e costituzionale e, se si vuole, di immaginare gli scenari prossimi futuri.

Certamente, la presidenza di una assemblea parlamentare costituisce una condizione privilegiata per accedere alla presidenza della Repubblica, specie in tempi particolarmente complicati. In vari casi è avvenuto un passaggio diretto al Quirinale (Gronchi, Cossiga, Scalfaro), in altri la carica istituzionale era stata detenuta in legislature precedenti (De Nicola, Leone, Pertini, Napolitano). Del resto, tutti i presidenti erano parlamentari al momento dell'elezione, con le eccezioni di Ciampi e di Mattarella, giudice costituzionale quando fu eletto ma comunque deputato per sette legislature.

La detenzione di altre cariche sembra invece rendere più difficile l'ascesa al Colle. Ciò vale in primo luogo per il Capo dello Stato uscente: anche quando il Presidente non avrebbe disdegnato un ulteriore mandato, il Parlamento non ha ritenuto di percorrere quella strada. L'unica eccezione, nel 2013 con Napolitano – che, peraltro, aveva in più occasioni pubblicamente manifestato la propria contrarietà a un secondo mandato – rappresenta una evidente anomalia dettata dalle condizioni eccezionali che si erano determinate.

Anche l'appartenenza al governo sembra essere, specie in tempi recenti, più un ostacolo che un vantaggio. Sino ad ora non vi sono stati passaggi diretti da Palazzo Chigi al Quirinale e solo Segni, Leone, Cossiga e Ciampi erano stati al vertice dell'esecutivo, qualche anno prima dell'elezione presidenziale e a capo di governi generalmente di breve durata.

Inoltre, solo in quattro casi sono stati eletti ministri in carica,

quasi tutti in tempi ormai lontani: Segni e Saragat erano ministri degli esteri, Einaudi e Ciampi erano a capo di importanti ministeri economici e, non a caso, furono gli unici due presidenti della Repubblica che non possono essere definiti “politici di professione”.

Infine, come si è già accennato, avere un ruolo di leadership nel proprio partito ha costituito per lo più un handicap nella corsa al Colle. Tra i dodici presidenti della storia repubblicana, da De Nicola a Mattarella, l'unico segretario di partito fu Saragat, non a caso fondatore e leader storico di una forza politica con un consenso elettorale limitato.

Questa tendenza a preferire personalità politiche non più al centro dell'agone politico si è forse ulteriormente rafforzata negli ultimi decenni: al ruolo accresciuto di supplenza del Presidente nelle più recenti legislature (e nelle attuali condizioni politiche è facile profezia immaginare che tale ruolo attivo non verrà meno) non ha corrisposto una “politicizzazione” della sua figura tale da rendere l'elezione presidenziale una competizione tra leader, anche nell'ambito di una elezione indiretta.

Al contrario, l'esperienza recente sembra mostrare un più marcato *favor* del Parlamento in seduta comune per personalità di riconosciuta sensibilità istituzionale, con una profonda conoscenza delle regole costituzionali e delle dinamiche politiche, capaci di rappresentare l'unità nazionale. E ciò sembra valere soprattutto per quei presidenti (Pertini nel 1978, Scalfaro nel 1992 e Napolitano nel 2013) eletti, con un consenso molto ampio, nei periodi di più grave crisi istituzionale.

Un ulteriore dato che si coglie è che il Presidente è solitamente eletto con i voti dell'intera maggioranza, talvolta con il concorso di parte dell'opposizione. Nei rari casi in cui ciò non è avvenuto (Gronchi, Segni e Leone, che non ebbero l'appoggio di alcuni partiti laici di maggioranza) solo nel primo caso vi è stata una ricaduta sul governo. Nel 1955, infatti, l'elezione di Gronchi determinò una crisi di governo, risolta con il passaggio da un esecutivo Scelba a uno guidato da Segni.

Talvolta, però, l'esito dell'elezione ha prodotto effetti significativi nelle dinamiche politiche. Il caso più recente riguarda la rottura sul percorso delle riforme costituzionali tra il P.D. e Forza Italia determinata dall'elezione di Mattarella, che non riscuoteva il consenso di quest'ultimo partito.

Una lezione della storia repubblicana sembra essere che, al di là di un rito piuttosto bizantino e di un frequente ricorso a tatticismi, alchimie, lotte intestine e imboscate, grazie soprattutto al voto segreto, la scelta del Costituente circa le modalità di scelta del Capo dello Stato - oggetto del saggio di Elena Bindi - sia stata nel complesso felice.

Se nei periodi più complessi la presidenza della Repubblica è divenuta sempre più, prendendo a prestito un'espressione di Gustavo Zagrebelsky, «l'istituzione della fiducia repubblicana» (Zagrebelsky 2021, pp. 1 e 32), ciò deriva anche da quelle regolarità che si sono rintracciate nelle elezioni presidenziali e che hanno contribuito a rafforzare la legittimazione del Capo dello Stato, specie nelle fasi più critiche della storia nazionale.

In questa prospettiva, il rischio che si coglie alla vigilia della scelta del prossimo Capo dello Stato è che gli attori politici ragionino con lo sguardo corto sul presente, senza memoria. Quanto accaduto dal 1946 a oggi ha finito con il creare una "tradizione", il cui senso complessivo non può essere del tutto ignorato da chi è chiamato a contribuire alla "elezione più importante", specie quando questa si colloca nel mezzo di una *χρῆσις*.



ELENA BINDI

*Il periodo costituente:  
dall'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo  
alla valorizzazione del ruolo del Capo di Stato*

SOMMARIO: 1. Forma di governo presidenziale o forma di governo parlamentare? – 2. L'ordine del giorno Perassi e la scelta della forma di governo parlamentare razionalizzata. – 3. Il superamento dell'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo e la valorizzazione del ruolo del capo dello Stato: il dibattito sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica. – 4. La scelta effettuata nel testo costituzionale.

*1. Forma di governo presidenziale o forma di governo parlamentare?*

Quando i costituenti iniziarono il lavoro di scrittura della Costituzione si posero subito il problema del tipo di forma di governo da adottare.

Come è noto, tre erano i modelli di riferimento: parlamentare, presidenziale e direttoriale. Quest'ultimo (adottato in Svizzera e caratterizzata da un'Assemblea federale che elegge per quattro anni un Consiglio federale, di sette membri, quale organo esecutivo che riveste anche le funzioni di Capo dello Stato), per quanto avesse dato ottima prova in Svizzera, non sembrava adattarsi ad un paese come l'Italia.

La discussione nel periodo costituente si incentrò pertanto sul dilemma: forma di governo presidenziale o forma di governo parlamentare?

In verità, la scelta della forma di governo era già stata elaborata nella fase transitoria (1944-1946), tanto che la c.d. seconda costituzione provvisoria (d.lgs. lgt. n. 98/1946), nell'art. 3, comma 2, aveva formalizzato la necessaria esistenza del rapporto di fiducia tra

esecutivo e camera rappresentativa al fine della permanenza in carica del primo. Il terzo comma dello stesso articolo rafforzava questo rapporto stabilendo che il voto contrario dell'Assemblea su una proposta del Governo non comportava l'obbligo delle sue dimissioni e che tale obbligo derivava solo dalla votazione di una mozione di sfiducia, approvata dal corpo rappresentativo a maggioranza assoluta e discussa non prima di due giorni.

Tuttavia, se è vero che la forma di governo scelta dalla seconda costituzione provvisoria poté esercitare un qualche condizionamento o meglio un'influenza sulle soluzioni adottate dalla Costituente, non poté certo vincolarne le scelte. Ciò che ha, invece, maggiormente influito sulla continuità tra forma di governo della fase transitoria e forma di governo accolta nella Costituzione fu la volontà dei partiti di massa di assicurare la centralità del Parlamento e rifiutare il regime presidenziale. Una volontà che si manifestò già durante i mesi in cui il governo espressione del CLN approvò la seconda costituzione provvisoria, come emerge dai programmi presentati dai partiti in vista dell'Assemblea costituente.

Nelle grandi linee, già nella fase transitoria, la DC era favorevole ad un governo parlamentare, con Parlamento e Governo legati da rapporto di fiducia, purché fossero introdotti meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, al fine di scongiurare le degenerazioni del parlamentarismo, mentre il PCI guardava con favore ad una forma di governo assembleare, con riduzione del Governo a mero organo esecutivo del Parlamento, unico titolare della funzione d'indirizzo politico. Tuttavia, all'interno sia delle file democristiane che delle file comuniste non mancavano molte sfumature, se non visioni divergenti, su quale dovesse essere la futura forma di governo nel paese.

Su posizioni opposte si situava il partito d'azione, che invocava il regime presidenziale come strumento per porre un freno alle degenerazioni del parlamentarismo, a causa delle quali esecutivi deboli avevano agevolato l'avvento del totalitarismo. Il modello di riferimento era dunque il sistema statunitense, basato su una netta

separazione dei poteri sia orizzontale (forma di governo presidenziale) sia verticale (forma di stato federale). Il capo dello Stato doveva essere eletto direttamente dal popolo e assumere il ruolo di vertice dell'esecutivo; i suoi ampi poteri trovavano poi gli indispensabili contrappesi nell'articolazione territoriale del potere e nel ruolo svolto dalla Corte costituzionale. Anche nel partito d'azione non mancarono tuttavia voci dissonanti, alcune a favore di un rafforzamento dell'esecutivo nell'ambito del regime parlamentare, attraverso la durata fissa del Governo (Pischel 1945 pp.155-156), altre a favore della forma di governo direttoriale, anch'essa con un esecutivo a durata fissa, in cui i membri del direttorio, suprema autorità di governo eletto dal Parlamento, non avrebbero potuto essere revocati in corso di legislatura (Barile 1946 p. 67 ss): tesi sulle quali confluirà anche la relazione di Mortati in seno alla «Commissione dei 75».

Tra le due soluzioni estreme, quella comunista e quella azionista, si collocano le proposte di altri partiti, tra cui il partito liberale che guardava con favore alla forma di governo parlamentare, ma poneva fin da subito l'accento su quale dovesse essere il ruolo del capo dello Stato, ovvero, come evidenziato dal liberale Einaudi, un garante con poteri di riequilibrio, poteri che si espandono nei momenti eccezionali di crisi del sistema. Ma non mancarono proposte come quella dello PSIUP (Giannini 2002 p.725 ss) che prospettava un capo dello Stato organo collegiale, oppure quella del PRI, che indifferente alla struttura individuale o collegiale del capo dello Stato, soluzioni entrambe percorribili, avanzava l'idea dell'elezione di secondo grado del capo dello Stato in funzione moderatrice.

Le proposte cui giunse in quei mesi la «Commissione Forti», (presieduta dal prof. Ugo Forti e composta da 90 membri nominati dal Ministro per la costituente, i cui lavori si svolsero dal novembre 1945 al giugno 1946), con riferimento alla forma di governo e al ruolo del capo dello Stato, erano invece espressione di una cultura saldamente ancorata ai modelli liberali, sulle cui risoluzioni incise

anche l'incertezza dell'esito del referendum sulla questione istituzionale (monarchia o repubblica), che si sarebbe svolto il 2 giugno 1946.

Anche in questa sede tuttavia già emersero nitidamente alcune direttrici di fondo, che possono essere riassunte nel rifiuto del regime presidenziale; nella scelta della forma di governo parlamentare e nel rafforzamento non dei poteri dell'esecutivo, ma dei poteri del capo dello Stato.

Con riguardo ai poteri del capo dello Stato, in linea con i moduli sostanzialmente monarchici-dualistici si lavorò dunque su tre fronti: il potere di nomina del Presidente del Consiglio, il potere di scioglimento delle camere e infine il potere di sanzione delle leggi, superabile a maggioranza qualificata (sulla scia in questo caso anche del modello presidenziale statunitense).

Già in seno alla Commissione Forti si iniziò, dunque, ad affrontare i limiti al potere di scioglimento presidenziale, tematica che continuerà ad animare il dibattito fino agli ultimi mesi di discussione del testo costituzionale (settembre-ottobre 1947), e quindi anche in sede di *plenum* dell'Assemblea costituente. Nel suo intervento Mortati chiarì che avrebbe preferito limitare il potere presidenziale vincolandone l'esercizio ad un espresso e motivato voto di sfiducia della Camera, visto che scopo dello scioglimento è il permettere al corpo elettorale di esprimere consapevolmente il proprio giudizio sul contrasto tra parlamento e governo.

Anche con riferimento al potere di sanzione, su cui convergeva la maggioranza della Commissione, Mortati ripartì dalla sovranità popolare e dal ruolo del corpo elettorale per sottolineare come ad un capo dello Stato non eletto direttamente dal popolo non potessero essere attribuiti poteri troppo incisivi sul procedimento legislativo.

Emerse quindi già in questa sede lo stretto collegamento o meglio l'*interdipendenza* tra *estensione dei poteri presidenziali* e *modalità di elezione* del capo dello Stato, perché solamente un raccordo diretto con il corpo elettorale avrebbe permesso un ampliamento



dei suoi poteri e soprattutto una partecipazione alla funzione d'indirizzo politico.

In sintesi, nel periodo preconstituente furono accolte alcune soluzioni che vennero poi trasfuse nel testo costituzionale perché, come vedremo, su di esse confluirono i grandi partiti di massa.

## *2. L'ordine del giorno Perassi e la scelta della forma di governo parlamentare razionalizzata*

Il referendum istituzionale sancì la vittoria della Repubblica spazzando via il clima d'incertezza che aleggiava sulla Commissione Forti e prese avvio la fase di scrittura della Costituzione con l'elezione dei 556 membri dell'Assemblea costituente.

Le elezioni del 2 giugno 1946 consacrarono il successo elettorale dei partiti di massa e la DC divenne il primo partito con il 35,21% di voti e 207 seggi; lo PSIUP, secondo partito con il 20,68% di voti e 115 seggi, il PCI, terzo partito con il 18,93% di voti e 104 seggi. L'elezione dell'Assemblea costituente decretò pertanto il superamento dei partiti elitari, e quindi del partito d'azione (che ottenne soltanto l'1,45% dei voti e 7 seggi su 556), l'unico partito che aveva messo al centro del proprio programma la repubblica presidenziale. Gli azionisti, nonostante la loro esiguità numerica, dettero comunque un contributo importante alla stesura della nuova Carta costituzionale, fin dai lavori della «Commissione dei 75», incaricata di preparare il progetto di Costituzione. Infatti, il non essere il partito d'azione un partito di massa, non avere la possibilità di uscire vittorioso dalle elezioni politiche del 1948 (cui poi ovviamente non partecipò in quanto ormai sciolto nell'autunno del 1947) permise agli azionisti di avere una visione presbite, di lungo periodo, di guardare lontano senza l'assillo del momento contingente, senza cioè doversi preoccupare dell'esito delle assai prossime elezioni politiche, che si sarebbero svolte il 18 aprile 1948. E fu soprattutto Calamandrei a contribuire in maniera deci-

siva ai lavori della seconda sottocommissione, inizialmente caldeggiando il modello presidenziale, in seguito sostenendo perlomeno l'introduzione di strumenti di stabilizzazione dell'esecutivo.

I partiti di massa invece dovevano fare i conti con le elezioni politiche; nel cercare soluzioni per la forma di governo italiana, non potevano quindi sottovalutare l'eventualità che le forze avversarie avrebbero potuto vincere le elezioni e andare al potere.

Per queste ragioni la forma di governo su cui confluì la scelta dei grandi partiti fu la forma di governo parlamentare, modello che dava maggiori garanzie sia alla DC che ai partiti di sinistra: nel Parlamento si sarebbero sedute infatti sia le forze di maggioranza che di minoranza, sia coloro che sarebbero usciti vincitori dalle elezioni politiche sia coloro che ne sarebbero usciti sconfitti. La forma di governo parlamentare poteva andare dal modello assembleare (con il parlamento unico titolare dell'indirizzo politico) ad un modello con meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, cotitolare dell'indirizzo politico. Anche il sistema elettorale su cui confluì la scelta sia dei partiti di massa che dei partiti minori fu quello proporzionale, che doveva essere secondo la DC con correttivi o secondo il PCI proporzionale puro, proposta quest'ultima decisamente minoritaria nella fase preconstituente, ma che divenne quella alla fine vincente.

Al fine di elaborare un progetto di Costituzione, l'Assemblea costituente nominò dunque al suo interno un organo ristretto «la Commissione per la Costituzione», composta da 75 deputati scelti in rappresentanza proporzionale dei gruppi, assicurando la presenza anche di quelli dal limitato peso numerico. La Commissione si suddivise poi in tre sottocommissioni (la prima sui diritti e doveri dei cittadini, la seconda sull'organizzazione dello Stato, la terza sui rapporti economici) e con riferimento alla forma di governo, in sede di seconda sottocommissione, fu conferito il compito di predisporre due relazioni di inquadramento al democristiano Mortati e al repubblicano Conti.

Mortati sulla scia della tesi già espressa in seno alla «Commis-

sione Forti», a fronte dell'elevato numero di partiti, sostenne l'opportunità di introdurre un modello *misto* (parlamentare e direttoriale), cioè di una forma di governo parlamentare in cui la stabilità di governo fosse assicurata dalla durata dell'esecutivo per almeno due anni (subendo in tal modo le suggestioni della forma di governo direttoriale svizzera nella quale l'esecutivo ha durata fissa di quattro anni). Solo nell'ipotesi di contrasto tra parlamento e governo, il Presidente della Repubblica avrebbe potuto procedere alla revoca del governo o allo scioglimento delle camere. La relazione di Conti, anch'essa sui meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo, s'incentrò invece sui *quorum* necessari per la presentazione e la votazione della mozione di sfiducia.

A seguito delle due relazioni, il 4 settembre 1946 fu presentato da Tommaso Perassi un ordine del giorno nel quale, dopo aver spiegato le ragioni della scelta del modello parlamentare, che meglio si adattava ad un tessuto segnato dalla complessità derivante dalla forte contrapposizione ideologica, si evidenziava la necessità d'individuare meccanismi istituzionali idonei a garantire le esigenze di stabilità del governo e evitare le degenerazioni del parlamentarismo.

Su tale ordine del giorno il 5 settembre si aprì un ampio dibattito che s'incentrò proprio sui meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo e mise in luce come non solo il partito d'azione, ma anche i grandi partiti di massa avessero inevitabilmente al proprio interno diverse anime che comunque vennero a compattarsi al momento della votazione. Gli azionisti continuarono, nell'intervento del 5 settembre, a invocare la repubblica presidenziale, perché vedevano in essa il migliore strumento di rafforzamento dell'esecutivo, vero obiettivo dei membri della sottocommissione, e soprattutto un efficace mezzo per andare verso il bipolarismo, superando il multipartitismo ritenuto la causa principale dell'instabilità di governo (Calamandrei 1966, p. 276 ss). Ma vi fu anche chi nelle fila azioniste, come Lussu, pur favorevole alla forma di governo presidenziale, in presenza di un tessuto sociale e politico di-

somogeneo come quello italiano, votò a favore del regime parlamentare.

D'altro canto, in seno alla DC, che aveva sempre guardato alla forma di governo parlamentare, vi era Tosato che, ritenendo strumentali i temuti rischi di cesarismo, minacciò di schierarsi a favore del regime presidenziale se non fossero stati introdotti seri meccanismi di stabilizzazione e propose un meccanismo di sfiducia costruttiva, in base alla quale la sfiducia all'esecutivo può essere votata soltanto se contestualmente viene scelto un altro governo in sostituzione di quello sfiduciato (anticipando la soluzione accolta nel 1949 dalla Costituzione tedesca). Così come i democristiani Vannoni e Bulloni guardavano con favore al regime presidenziale se non fosse stata assicurata la stabilità dell'esecutivo mediante meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare.

Anche tra i liberali non mancarono interventi favorevoli a rafforzare l'esecutivo, come ad esempio Einaudi, che tuttavia non si soffermò sull'alternativa modello parlamentare inglese o modello presidenziale statunitense, ritenendoli per molti aspetti assimilabili (cfr. Rizzo, anticipando le riflessioni che saranno sviluppate da Duverger su Stati Uniti e Gran Bretagna, equiparabili in quanto democrazie immediate) e preferì richiamare l'attenzione sul sistema elettorale con collegio uninominale, come strumento per garantire la stabilità dell'esecutivo. E infine Bozzi, pur favorevole alla forma di governo parlamentare, tra i correttivi da introdurre ad essa, sostenne la necessità di prevedere un capo dello Stato eletto da un collegio speciale, in posizione d'indipendenza dalle Camere e con il compito di «supremo moderatore» della vita politica del paese.

Persino in seno al Partito comunista, che non sembrava interessato alle istanze di rafforzamento dell'esecutivo e pertanto aveva da sempre guardato alla forma di governo assembleare, non mancarono deputati con posizioni difficilmente assimilabili: basti pensare alla posizione di La Rocca, ispirata al pensiero di Rousseau, che voleva concentrare nell'assemblea rappresentativa sia il potere

legislativo che il potere esecutivo, e a quella di Amendola, strenuo sostenitore della razionalizzazione attraverso il libero gioco delle forze politiche. Amendola non sottovalutava, infatti, l'importanza della stabilità di governo, ma non credeva utile a tal fine l'introduzione di meccanismi di stabilizzazione. Per garantire la stabilità bastavano partiti forti e una forma di governo parlamentare che permettesse «l'adeguamento della situazione governativa allo sviluppo della situazione politica del paese»; soluzione quest'ultima che finirà per prevalere in Assemblea costituente.

L'ordine del giorno Perassi fu comunque approvato e in esso si legge testualmente che la seconda sottocommissione «ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».

Anche Calamandrei, fautore di una forma di governo ad esecutivo forte in grado di dare il via alle riforme economico-sociali, di lì a pochi giorni chiarì il suo pensiero: il modello di riferimento era la forma di governo parlamentare inglese, il modello Westminster, perché bisognava trovare una forma di governo che ovviasse ai pericoli d'instabilità di una democrazia alla quale mancava «la valvola equilibratrice dei due partiti». Nel cercare una soluzione di ricomposizione del multipartitismo italiano in due blocchi, uno riformista e l'altro conservatore, non era pertanto indispensabile introdurre nel nostro paese il regime presidenziale statunitense, bastava guardare al modello Westminster, una forma di governo parlamentare, caratterizzata da un sistema bipartitico e da un esecutivo forte, espressione del partito emerso vincitore dalle urne; anche se non si nascondeva che in Italia mancavano, e forse sarebbero mancate a lungo, le premesse politiche per garantire il funzionamento di un governo parlamentare basato su un partito di maggioranza. Tra i meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo Calamandrei in-

dicava quindi, in primo luogo, il piano o programma elettorale, grazie al quale si favoriva l'aggregazione coalizionale di più forze politiche, ritenendosi al momento meno rilevante l'indicazione elettorale del futuro primo ministro.

*3. Il superamento dell'esigenza di stabilizzazione dell'esecutivo e la valorizzazione del ruolo del capo dello Stato: il dibattito sulle modalità di elezione del Presidente della Repubblica*

Tre mesi dopo l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, nel dicembre 1946, iniziò la discussione dell'articolato sul capo dello Stato e sul Governo, ma il clima politico era ormai mutato non solo nel panorama internazionale per le conseguenze della «guerra fredda», bensì anche sul fronte interno con la progressiva sfaldatura della compagine di governo espressione dei CLN, che condusse alla crisi della primavera del 1947 con l'uscita delle sinistre dal governo. I partiti cominciarono dunque a convergere, fuggando le ultime riserve, intorno ad una forma di governo meno razionalizzata possibile per non rendere troppo forte l'esecutivo, il cui colore politico non riuscivano ancora ad intravedere, stante l'incertezza dell'esito delle future elezioni politiche.

Nell'articolato predisposto dal Comitato di studio, formato tra gli altri dai deputati Bozzi, La Rocca e Tosato non furono tuttavia abbandonate le istanze di razionalizzazione e ci si orientò verso una forma di governo alla Westminster dando importanza al programma di governo, sulla scia delle suggestioni, tra gli altri, di Calamandrei.

Già in questa fase, tuttavia, non solo si continuò a porre l'attenzione sulle esigenze di stabilizzazione, ma s'iniziò anche a puntare sulla valorizzazione del ruolo del capo dello Stato. L'articolato vide nel Presidente della Repubblica una figura di garanzia, un *contrappeso* all'interno della forma di governo parlamentare, caratterizzata da una maggioranza che esprimeva un esecutivo

a forte supremazia del Presidente del Consiglio, unico responsabile della politica generale del governo. Il ruolo del capo dello Stato veniva rafforzato mediante un *potere non vincolato di scioglimento* delle camere, previo il parere dei presidenti delle stesse, e attraverso la previsione dell'*elezione parlamentare con la partecipazione dei rappresentanti regionali*, espressione quindi di quelle autonomie locali alle quali il garante dell'unità nazionale doveva essere ricollegato.

I tentativi diretti ad ampliare i poteri del Presidente incontrarono, tuttavia, la ferma opposizione dei comunisti, che ammettevano come soluzione percorribile soltanto un capo dello Stato eletto dal Parlamento e, nel caso di elezione diretta – ipotesi che respingevano comunque con fermezza, ma che può essere comunque prevista anche in una forma di governo parlamentare –, che fosse affiancato da un Consiglio supremo della Repubblica di nomina parlamentare, come proposto in sede di Comitato di studio. Sul punto i comunisti ottennero un indubbio successo perché prevalse la soluzione dell'elezione parlamentare del Presidente della Repubblica (seduta del 21 gennaio 1947), ma la battaglia sulle modalità di elezione non era ancora terminata, e sarebbe continuata anche negli ultimi mesi di discussione del testo costituzionale (ottobre 1947).

Le modalità di elezione del Presidente della Repubblica infatti animarono il dibattito in Assemblea costituente, perché le istanze a favore dell'elezione diretta non erano affatto sopite. All'interno della stessa DC non vi era uniformità di vedute neppure quando ormai si era alla stretta finale sul testo da approvare, anche se la posizione di Ruini (volta a ribadire l'opportunità dell'elezione diretta del capo dello Stato «in modo da ristabilire di fronte al parlamento, l'altro pilone del regime di gabinetto»), era decisamente minoritaria, tenuto conto che la maggioranza convergeva sull'elezione indiretta. Già il democristiano Clerici si era soffermato sui rischi di cesarismo, rievocando l'esperienza di Weimar, e aveva sottolineato che il baricentro del potere dovesse essere il par-

lamento visto che «il Capo dello Stato, re o presidente che sia, non ha in qualsiasi regime parlamentare alcuna responsabilità».

Tuttavia, Tosato volle ribadire che la forma presidenziale era stata scartata non tanto per i rischi di cesarismo, ma perché non adattabile alla realtà italiana, caratterizzata da multipartitismo e bisognosa pertanto di un esecutivo coalizionale. Espresse inoltre timori che la prevista elezione a maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio potesse aggiorare il Presidente alla maggioranza di governo e ripropose di conseguenza la soluzione dell'elezione diretta, rivelando le sue preferenze presidenzialistiche di stampo weimariano già espresse nel Comitato di studio.

L'elezione diretta del capo dello Stato non aveva comunque alcuna *chance* di successo, non solo perché non gradita alla maggioranza degli esponenti democristiani, ma anche per la ferma opposizione dei comunisti, che – come si è detto – già in sede di Comitato di studio avevano chiesto di affiancare al Presidente eletto direttamente dal popolo un Consiglio supremo della Repubblica, di nomina parlamentare. Inoltre l'esplicita garanzia della partecipazione all'elezione presidenziale dei rappresentanti regionali finì per mettere a tacere anche alcune perplessità espresse sull'elezione esclusivamente parlamentare.

#### 4. *La scelta effettuata nel testo costituzionale*

Prevalse dunque nella maggioranza dei Costituenti il convincimento che la soluzione migliore fosse l'elezione indiretta del capo dello Stato.

Il testo della Costituzione all'art. 83 prevede, infatti, che il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune, integrato da tre delegati per ogni Regione, eletti dal Consiglio regionale per assicurare la rappresentanza delle minoranze, con la sola eccezione della Val d'Aosta che ha un solo delegato. In tal modo si è collegata l'elezione del Presidente all'esistenza di una



forma di Stato regionale, nonostante i settant'anni di storia repubblicana dimostreranno come marginale sia il ruolo delle autonomie nella decisione politica del collegio elettorale presidenziale (Clementi 2021, p. 157 ss.).

Oltre ad aver optato per una modalità di elezione indiretta, il Costituente ha previsto che l'elezione del Presidente della Repubblica avvenga per scrutinio segreto a maggioranza di due terzi dell'assemblea, mentre dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza assoluta, al fine di non legare strettamente il Presidente ad una parte politica.

È evidente che la previsione di una maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio potrebbe far correre il rischio di collegare il Presidente alla maggioranza di governo, specialmente in presenza di leggi elettorali di tipo maggioritario, o anche di tipo proporzionale con correttivi quali il premio di maggioranza. Rischio che è solo in parte temperato dalla lunghezza del mandato presidenziale prevista in sette anni (art. 85), che persegue proprio il fine di staccare il Presidente dalla maggioranza che lo ha eletto, visto che la legislatura ha durata quinquennale.

Tuttavia, la prassi ormai di settant'anni di storia repubblicana ha dimostrato che il Presidente è "una figura inespressiva di qualsivoglia indirizzo politico [di maggioranza], anche quando è stato eletto un Presidente con i soli voti del partito di maggioranza" (Clementi 2021).

La Costituzione nulla dice in ordine ad un secondo mandato del Presidente. Questi quindi è teoricamente rieleggibile, sebbene la prassi, dalla entrata in vigore della Costituzione sino alla rielezione del Presidente Napolitano nel 2013, non avesse conosciuto ipotesi di secondo mandato del Presidente.

La Costituzione prevede, infine, all'art. 84 che possa essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni e goda dei diritti civili e politici.

In conclusione, sfumata la soluzione a favore dell'elezione diretta, al capo dello Stato sono stati comunque attribuiti, come no-

to, importanti poteri all'interno della forma di governo parlamentare, quali *nomina* del presidente del consiglio e su proposta di questi, i ministri (art. 92 Cost.); *promulgazione* della legge e, se del caso, *rinvio* alle camere per un riesame (artt. 73 e 74 Cost.); *potere non vincolato di scioglimento* delle camere, salvo i pareri dei presidenti delle due camere (art. 88 Cost.). Sono state, inoltre, sancite l'*irresponsabilità* del capo dello Stato e la *responsabilità* dei membri del governo: gli atti del Presidente non sono difatti validi se non sono controfirmati dal ministro proponente o competente, che se ne assume la responsabilità (art. 89 Cost.).

Il dettato costituzionale ha dunque attribuito al Presidente della Repubblica sia poteri d'intermediazione politica (formazione del governo e scioglimento delle camere), sia poteri d'influenza (messaggi formali ed anche esternazioni), sia poteri di garanzia e controllo (promulgazione delle leggi ed altre attribuzioni); poteri così elastici che hanno fatto del Presidente della Repubblica «la più enigmatica e sfuggente tra le cariche pubbliche previste dalla Costituzione» (Paladin 1986, p. 237).

CLAUDIO MARTINELLI

*Elezioni presidenziali e crisi istituzionali  
nell'Italia repubblicana*

SOMMARIO: 1. Il campo di indagine. – 2. L'elezione del Presidente della Repubblica in una forma di governo parlamentare. – 3. Le modalità di elezione nell'ordinamento italiano. – 4. Elezioni presidenziali e lotta politica. – 5. Crisi istituzionali ed elezioni presidenziali. – 6. Una considerazione conclusiva.

*1. Il campo di indagine*

Un sentito ringraziamento all'amica Carla Bassu e agli amici curatori del Commentario alla Costituzione per avermi proposto di partecipare a questa bella occasione di confronto su un tema di grande fascino per la storia e l'attualità delle nostre istituzioni repubblicane.

Il diritto costituzionale e la storia politica del nostro Paese dimostrano come la figura del Presidente della Repubblica sia forse quella più refrattaria ad una disciplina positiva e minuziosa. Le norme che ne disegnano il ruolo e ne regolano il funzionamento sono numerose, articolate e ben costruite, e tuttavia non esauriscono in alcun modo il complesso delle sue attribuzioni e soprattutto le concrete modalità con cui possono e debbono essere assolte. I peculiari caratteri delle funzioni del Capo dello Stato in una forma di governo parlamentare come quella italiana lasciano inevitabilmente ampio spazio alla prassi, alle convenzioni e alle consuetudini costituzionali: fonti del diritto coerentemente residuali nel nostro ordinamento, e che invece nell'ambito specifico assumono un ruolo centrale e insostituibile. Basti pensare alla risoluzione di una crisi di governo: uno dei momenti maggiormente caratterizzanti le

funzioni di garanzia attribuite al Presidente della Repubblica. Le norme scritte nella Carta passano direttamente dallo scioglimento delle Camere (art. 88 Cost.) alla nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri (art. 92) ma, come è noto, gli strumenti per assolvere a questa funzione si trovano altrove, appunto in quelle fonti non scritte ma altrettanto pregnanti e cogenti.

Ebbene, in questo quadro così interessante e ricco di spunti di riflessione, per adempiere al mio compito nell'economia del Seminario intendo proporvi qualche considerazione di sistema sul rapporto tra elezione presidenziale, forma di governo e sistema politico, con una particolare attenzione ai momenti di crisi istituzionale in cui questi intrecci si sono manifestati nel modo più clamoroso, e talvolta in un contesto particolarmente drammatico per la vita collettiva della nazione. Ovviamente, lo spazio a disposizione non mi consente di andare troppo nei dettagli e mi costringe ad un particolare sforzo di sintesi nella trattazione di un tema che potrebbe coprire un intero corso universitario. Anche per questo desidero esporvi subito, in un flash, la tesi di fondo che farà da filo conduttore delle mie parole: le elezioni dei Presidenti della Repubblica italiana non sono mai stati momenti avulsi dalla lotta politica contingente e, soprattutto quando hanno coinciso con periodi di crisi istituzionale, sono state un elemento determinante del tentativo di rispondere alle difficoltà in cui il sistema politico e la vita pubblica si dibattevano.

## *2. L'elezione del Presidente della Repubblica in una forma di governo parlamentare*

Mi sia consentito di introdurre l'argomento con una considerazione di stampo prettamente comparatistico, utile a ribadire un concetto di ordine classificatorio.

Come sappiamo, la forma di governo parlamentare si caratterizza per la necessaria presenza di due elementi: l'Esecutivo deve

godere della fiducia del Legislativo; l'esistenza al vertice delle istituzioni di un Capo dello Stato che svolga funzioni di garanzia costituzionale e non di governo. Il panorama costituzionalistico ci indica che questa forma di governo non è necessariamente antitetica all'elezione diretta popolare di un Presidente che non sia titolare di un proprio indirizzo politico. In Europa troviamo alcuni significativi esempi in tal senso. Tra gli altri, se ne possono citare almeno tre che non presentano dubbi da questo punto di vista: l'Austria, il Portogallo e l'Irlanda.

Pur tuttavia, è possibile sostenere come si presenti più coerente con lo spirito e con le dinamiche del parlamentarismo l'elezione presidenziale appannaggio di un'assemblea, pur variamente composta. Anche in questo caso potremmo citare molteplici esempi, ma pure per questa soluzione ci limitiamo a tre, altrettanto significativi: l'Italia, la Germania e la Grecia.

A sostegno di questa opinione si possono portare diverse argomentazioni, la cui *ratio* cerco di sintetizzare nel concetto seguente: l'elezione assembleare, o comunque indiretta, testimonia il ruolo di garanzia costituzionale che in un sistema parlamentare il capo dello Stato è chiamato a svolgere, mentre l'elezione popolare introduce un rapporto diretto con il popolo che inevitabilmente travalica il circuito Parlamento/Governo, e potenzialmente potrebbe indurre il Presidente ad assumere una funzione concorrenziale con questi organi sul piano della determinazione dell'indirizzo politico. Come del resto ebbe a rilevare Paolo Armaroli già decenni addietro: «Una elezione da parte del parlamento rappresenta allora un serio ostacolo a un rafforzamento della posizione del capo dello stato; una elezione popolare diretta, invece, costituisce un presupposto di espansione dei poteri. In regime parlamentare, tuttavia, un limite invalicabile c'è, ed è quello della pratica espropriazione dei legittimi titolari della funzione di indirizzo politico, vale a dire parlamento e governo. [...] il tipo di elezione presidenziale si riflette in definitiva sui poteri del capo dello stato, e questi possono reagire appunto sulla forma di governo» (Armaroli 1977, pp. 88-89).

### *3. Le modalità di elezione nell'ordinamento italiano*

Riletta oggi, pensando alla realtà politica del nostro paese, si presenta come una constatazione tutt'altro che banale, anzi dotata di densa pregnanza e stringente attualità se si tiene presente il ripetuto affacciarsi, nel dibattito pubblico italiano relativo alle riforme istituzionali, dell'opinione secondo cui, anche a Costituzione invariata, l'elezione diretta del Capo dello Stato rappresenterebbe di per sé un toccasana per restituire vigore alla vita istituzionale e soprattutto per riavvicinare i cittadini alle istituzioni. Al di là della necessità di dimostrare la veridicità di tale assunto, non vi è dubbio che una riforma di questo tipo, ovviamente legittima sul piano sostanziale e procedurale se introdotta con l'applicazione delle norme di cui all'art. 138 Cost., andrebbe letta e valutata proprio in relazione alla coerenza complessiva di un sistema costituzionale che postula l'esistenza, nella posizione apicale per eccellenza, di un efficace organo di garanzia, la cui opera è risultata più volte decisiva lungo i decenni di storia politica repubblicana per preservare gli equilibri costituzionali, anche a discapito dei contingenti interessi di un partito o di un leader. È noto che diversi sondaggi di opinione, reiterati nel corso del tempo, hanno dimostrato l'esistenza di un generalizzato desiderio presente nell'opinione di eleggere direttamente il Presidente, ed è probabile che continuerà ad essere così anche nel futuro. E tuttavia mi permetto di osservare che i sistemi costituzionali sono dotati di raffinati congegni giuridici e delicati meccanismi politici che il cittadino comune non ha il dovere, neppure in un senso genericamente civico, di conoscere, coltivare e attentamente soppesare, come invece sarebbe richiesto ad una classe politica degna di questo nome, oltre che ovviamente alla comunità scientifica.

Dunque, anche in virtù di queste considerazioni, le scelte del Costituente sulle modalità di elezione del nostro Presidente della Repubblica ci appaiono ancora oggi non solo pienamente legittime ma anche dotate di una forte coerenza sistemica. E questo vale non

solo per l'opzione in sé del suffragio indiretto di tipo assembleare, ma anche per la disciplina delle circostanze che le danno concretezza.

Innanzitutto, la composizione dell'assemblea elettiva. Ovviamente, *magna pars* di questo consesso non poteva che essere costituita dalla sommatoria dei parlamentari in carica, ossia dal Parlamento riunito in seduta comune. È interessante notare come questo organo, istituito dall'art. 55, II comma, della Costituzione, rivesta un ruolo tutt'altro che secondario nelle dinamiche del nostro ordinamento costituzionale, poiché il Costituente gli ha assegnato variegate attribuzioni attinenti a fondamentali organi di garanzia costituzionale, da assolvere coerentemente attraverso votazioni che richiedono sempre una maggioranza superiore a quella semplice, cioè alla soglia espressione di un indirizzo che viene maturando nella dialettica politica tra maggioranza e opposizioni. Questa constatazione vale per l'elezione dei giudici costituzionali o dei membri laici del CSM, così come per la messa in stato d'accusa del Presidente della Repubblica.

Pertanto, appare ancora una volta un omaggio alla coerenza del sistema che la stessa logica emerga nell'ultimo comma dell'art. 83 Cost., laddove la ricerca di un consenso molto ampio, nei primi tre scrutini, si sposa con la necessità di giungere in tempi ragionevoli all'individuazione di un nome sufficientemente condiviso, da cui l'abbassamento del quorum a partire dalla quarta votazione.

Una coerenza che si manifesta anche nell'allargamento del collegio ai rappresentanti dei Consigli regionali, volto all'istituzione di un'assemblea "repubblicana" in senso ampio, proprio perché l'eletto sarà rappresentativo anche delle ampie articolazioni territoriali e non solo dei poteri centrali.

Nel loro complesso le scelte del Costituente appaiono, quindi, funzionali agli obiettivi da perseguire: l'individuazione di una personalità politica, in senso lato, che pur essendo portatrice di una storia personale spesso caratterizzata da una chiara ed esplicita appartenenza, sia in grado di incarnare una figura presidenziale *super*

ed *extra partes*, in nome di un interesse più alto in cui tutti i cittadini si possano riconoscere: offrire una costante garanzia per il corretto funzionamento della Costituzione. E ovviamente anche il Settennato, mandato più lungo rispetto alla durata di una legislatura, non è estraneo all'affermazione di questa logica.

Infine, è importante sottolineare come l'interpretazione dell'art. 83 Cost., e la prassi finora seguita, abbiano determinato l'assenza di candidature formali da portare giuridicamente di fronte all'assemblea elettiva, che pertanto risulta essere un mero collegio elettorale. Questo carattere peculiare dell'elezione presidenziale credo abbia contribuito non poco a costruire le dinamiche, talvolta invero un po' esoteriche, attraverso cui si formano le maggioranze richieste dalla Costituzione per l'elezione del Presidente, e dunque anche l'intreccio di questa elezione con i variegati momenti del sistema politico. Ma anche questo elemento, che a prima vista potrebbe apparire come un punto debole, in realtà, a ben vedere, si inserisce in modo lineare nel quadro appena tracciato: «L'assenza di discussione e di dibattito pubblico, insomma, serve ad incentivare e promuovere soprattutto le dinamiche di tipo informale tra le forze politiche, privilegiando le trattative tra loro in favore di un accordo politico il più ampio possibile, senza che si evidenzino, al contrario, sotto la spinta appunto di una logica rigida, i condizionamenti imposti dalla necessità di forme pubbliche di posizionamento politico» (Clementi 2021, pp. 171).

#### 4. Elezioni presidenziali e lotta politica

Il quadro normativo di riferimento appena descritto ci mostra, quindi, le peculiarità di un'elezione tutta collocata nell'ambito della democrazia rappresentativa, che vede impegnati organi rappresentativi cui viene affidato il delicato compito di scegliere una persona in grado di incarnare l'organo monocratico più rappresentativo dell'intera costruzione repubblicana. Basterebbe questa consi-



derazione per non stupirsi di come ciascuna elezione presidenziale abbia costituito un passaggio fondamentale per l'evoluzione politica del nostro Paese. Proviamo a verificare questa affermazione attraverso una sintetica panoramica.

Non deve stupire la constatazione che i primi due Presidenti della Repubblica, Enrico De Nicola (1946) e Luigi Einaudi (1948), fossero di sentimenti monarchici. Intanto perché stiamo parlando di personalità importanti e autorevoli, tra le migliori espressioni del mondo liberale pre-fascista, un insigne giurista e un economista di fama internazionale. I leader dei partiti di massa, protagonisti della resistenza e dei lavori dell'Assemblea costituente, erano consapevoli delle difficoltà cui sarebbero andate incontro candidature (pur nel senso informale chiarito sopra) provenienti dalle loro file, con il rischio di vederle affossate nel gioco dei veti e controveti reciproci; mentre l'elezione di esponenti della vecchia classe dirigente avrebbe acquisito anche il senso di un messaggio di continuità e conciliazione per un Paese che, non dimentichiamolo, era uscito discretamente spaccato dal Referendum istituzionale del 2 giugno 1946.

Seguirono due notabili democristiani: Giovanni Gronchi nel 1955 e Antonio Segni nel 1962. Cattolici appartenenti a settori molto diversi della galassia democristiana, ciascuno con un compito di riequilibrio, sia dentro questo mondo, attraversato e spesso dilaniato da un inestricabile groviglio di correnti perennemente in tensione tra loro, sia rispetto agli indirizzi politici di governo determinati da importanti mutamenti nella composizione delle maggioranze. Il primo viene eletto contro la volontà del Segretario del partito Amintore Fanfani (che aveva puntato sul Presidente del Senato Cesare Merzagora), nel quadro di una lotta intestina autorevolmente definita come «un vero guazzabuglio» (Baldassarre e Mezzanotte 1985, p. 68); il secondo, punto di riferimento dei moderati che vedevano di cattivo occhio le aperture al Partito socialista, come contraltare alla costituenda maggioranza di centro-sinistra.

Nel 1964 il leader socialdemocratico Giuseppe Saragat arrivò invece al Colle, peraltro solo al ventunesimo scrutinio, proprio per corroborare e consolidare il patto politico alla base della svolta del centro-sinistra, una formula considerata in quegli anni senza alternative praticabili.

L'elezione di Leone, avvenuta al ventitreesimo scrutinio (un record storico) alla vigilia di Natale del 1971, giunse al termine di una lotta furibonda tutta interna alle correnti democristiane, di cui fece le spese il candidato inizialmente favorito, cioè di nuovo Fanfani, che questa volta correva in prima persona.

Finalmente nel 1985 si verifica un fatto nuovo (accaduto prima solo nel caso dell'elezione di De Nicola a Capo provvisorio dello Stato nel 1946, dunque prima della redazione delle norme costituzionali): il Presidente del Senato Francesco Cossiga viene eletto Presidente della Repubblica al primo scrutinio grazie ad un accordo unanime intercorso tra i tre maggiori partiti, fortemente voluto dall'allora Segretario della Dc Ciriaco De Mita. Un'operazione quanto mai interessante perché del tutto in controtendenza rispetto al momento politico che vedeva in atto, ormai da anni, uno scontro senza precedenti tra Socialisti e Comunisti.

L'elezione alla prima votazione si ripeterà poi nel 1999 con Carlo Azeglio Ciampi. Per la prima volta non un uomo politico in senso stretto, cioè sostanzialmente un esponente di partito (anche Einaudi era innanzitutto un grande intellettuale ma comunque era stato tra i fondatori del Partito Liberale Italiano e continuava ad esserne, con Benedetto Croce, il principale notevole), bensì un *Gran commis de l'État*, come dicono i francesi, oppure, come diciamo noi, una riserva della Repubblica, già Governatore della Banca d'Italia, Presidente del Consiglio e Ministro del Tesoro, da chiamare in servizio quando necessario e opportuno per i compiti più alti, eletto nel quadro di un accordo tra gli schieramenti del sistema politico bipolare che caratterizzava quella stagione.

Infine, con la prima elezione di Giorgio Napolitano nel 2006 e con quella di Sergio Mattarella nel 2015, le forze del centro-

sinistra, dapprima l'Ulivo, poi il Partito Democratico, portano al Quirinale un loro esponente di rilievo (anche se Mattarella in quel momento era un Giudice costituzionale, ma con una storia politica fortemente radicata nella tradizione del cattolicesimo democratico). Non a caso per entrambi l'elezione avviene al quarto scrutinio, quando risulta sufficiente la maggioranza assoluta del collegio.

### *5. Crisi istituzionali ed elezioni presidenziali*

Al termine di questa sintetica panoramica, il lettore più avveduto si sarà accorto che non sono state prese in considerazione alcune importantissime elezioni presidenziali, avvenute in momenti particolarmente delicati per la storia politica repubblicana. Una banale dimenticanza? Ovviamente no, sarebbe imperdonabile.

La ragione di questa omissione deve essere ricercata nella necessità di sottolineare un concetto che ritengo molto significativo. In sostanza, desidero a questo punto proporvi una distinzione fondata sull'assunto che non tutti i passaggi politici delicati sono rubricabili come crisi istituzionali. Dalla pur sintetica panoramica abbozzata, si evince come tutti i Presidenti siano stati eletti all'interno di un determinato quadro politico, più o meno intricato e problematico in relazione ai singoli casi, che ne ha deciso le sorti. Ciascuna elezione ha corrisposto a qualche considerazione politica contingente, ed è inevitabile che sia così se teniamo nel dovuto conto le avvertenze poste all'inizio di questo scritto: imboccare coerentemente la strada dell'elezione assembleare significa attribuire al sistema politico, con tutti i suoi caratteri più significativi, nel bene e nel male, la responsabilità di questa decisione, che ovviamente non potrà che maturare all'interno di questo contesto.

E tuttavia, perché si possa evocare la specifica categoria della "crisi istituzionale" è necessario qualcosa di più e di diverso rispetto ai meri nodi politici, anche particolarmente ingarbugliati: individua-

re seri problemi di funzionamento nelle dinamiche delle istituzioni, concretamente già in essere o potenzialmente prospettabili.

E allora, sulla base di questa definizione concettuale e della relativa delimitazione del campo, credo sia piuttosto facile l'individuazione delle elezioni presidenziali che si sono tenute dentro momenti di crisi istituzionale, e manifestamente conclamati come tali. Si tratta proprio delle tre occasioni che avevo omesso di menzionare: Pertini nel 1978, Scalfaro nel 1992 e Napolitano nel 2013.

La Presidenza Pertini è generalmente ricordata come molto importante sotto diversi profili ma, in particolare, perché coincise con uno dei periodi più difficili per la storia della Repubblica, in quegli anni messa a dura prova da problemi di carattere socio-economico ma soprattutto dal terrorismo politico: da una parte, le azioni spietate e capillari delle Brigate Rosse e delle altre sigle dell'eversione armata di stampo comunista; dall'altra, lo stragismo nero e i rigurgiti spietati degli ambienti neo-fascisti.

Con Pertini sale al Colle un esponente socialista di lunghissimo corso, Presidente della Camera per due legislature, ma soprattutto oppositore del Regime, capo partigiano, protagonista della Resistenza e custode come pochi della sua memoria e dei suoi valori. Dunque, una sorta di padre e, al tempo stesso, di "nonno" della Repubblica, eletto a poche settimane dalla tragedia del Caso Moro e a seguito delle dimissioni del Presidente Leone, causate da una vergognosa campagna di stampa che oggi definiremmo di "*character assassination*". Una vera e propria crisi istituzionale, che forse è opportuno circostanziare, sia pure per sommi capi.

In quei terribili mesi del 1978 l'Italia era di fronte ad una sorta di "tempesta perfetta" che investiva direttamente non solo il mondo politico genericamente inteso ma addirittura la saldezza delle istituzioni disegnate dalla Costituzione. Le BR avevano portato quello che chiamavano "l'attacco al cuore dello Stato", cioè la strage di via Fani con il rapimento del Presidente della Democrazia Cristiana e, dopo circa due mesi, il suo freddo assassinio, con il beffardo posizionamento del cadavere nel bagagliaio di una

macchina parcheggiata nel cuore di Roma, a due passi dalle tradizionali sedi dei partiti. Un macabro segnale da leggere come l'ennesimo sfregio verso le forze politiche e l'apparato di sicurezza dello Stato.

Aldo Moro non era un uomo politico qualsiasi, bensì uno dei principali protagonisti della vita della Repubblica, fin dai suoi albori. Giovane ma già influente membro dell'Assemblea Costituente, poi notevole democristiano, dalla fine degli anni Cinquanta è, con Fanfani, il grande fautore dell'apertura della maggioranza di governo alla partecipazione del Partito socialista. Tessitore acuto e paziente dei nuovi equilibri, dagli anni Sessanta diventa più volte Presidente del consiglio e ministro. Caduto il suo ultimo Esecutivo, nel 1976, assume il ruolo di principale interlocutore di Berlinguer e della sua strategia del "compromesso storico". In questo quadro è il regista delle operazioni politiche che porteranno dapprima alla formazione del Governo della "non sfiducia", presieduto da Giulio Andreotti, e poi, con la stessa guida, all'Esecutivo di "solidarietà nazionale", esplicitamente appoggiato anche dal Partito comunista, che ottenne la fiducia delle Camere proprio il giorno del rapimento del suo principale artefice. Tra l'altro, la tragica conclusione della vicenda porterà alle immediate dimissioni del Ministro degli Interni, Francesco Cossiga, allievo politico e amico personale di Moro.

Contemporaneamente il Presidente Giovanni Leone viene fatto oggetto di una campagna scandalistica, orchestrata da organi di stampa e forze politiche, con cui vengono mosse accuse di ogni genere a lui e alla sua famiglia, tanto infamanti quanto pretestuose. Un castello che negli anni si rivelerà del tutto infondato, tanto che la sua immagine verrà completamente riabilitata e tributata di tutti gli onori, ma che nell'immediato porterà alle sue dimissioni, a circa sei mesi dalla conclusione naturale del mandato.

Ebbene, di fronte a questa drammatica crisi istituzionale i partiti maggiori mettono in scena una lunga commedia degli equivoci, fatta di simulazioni, furbizie e inganni. Finché, finalmente, al sedi-

cesimo scrutinio, esperite senza successo tutte le inconciliabili soluzioni preferite da ciascun leader, si coagula un'ampia maggioranza (832 voti) sul nome di Sandro Pertini, dando così il via ad una Presidenza molto popolare, spesso fuori dal protocollo, con taluni momenti di manifesta conflittualità verso l'azione dei governi che si succedettero durante il Settennato, ma in grado di accompagnare il Paese fuori dalle intemperie degli anni Settanta, verso una stagione completamente diversa.

Come è evidente, la ricostruzione del contesto in cui maturò quell'elezione ci avvisa che non si trattò affatto di un moto di lungimiranza delle forze politiche: affidarsi ad una figura di alto spessore morale in cui la nazione avrebbe potuto riconoscersi. No, quello fu solo il risultato finale di una partita giocata dalle forze politiche sul terreno della normale dialettica parlamentare e non di una crisi istituzionale che meritasse una particolare delicatezza e uno spiccato senso delle istituzioni.

L'elezione di Oscar Luigi Scalfaro nel 1992 avviene in un contesto se possibile ancora più drammatico. All'inizio di aprile le elezioni politiche determinano un notevole cambiamento nella geografia parlamentare; il 25 aprile il Presidente Cossiga si dimette con un paio di mesi di anticipo, al termine di un biennio in cui la Presidenza della Repubblica era stata al centro di asperre controversie come mai era accaduto prima e come mai dovrebbe accadere nella nostra forma di governo. Nel frattempo era scoppiato lo scandalo di Tangentopoli che di lì a poco avrebbe messo sotto accusa buona parte della classe politica del Paese. In questo quadro i nuovi equilibri parlamentari non riescono a individuare una figura condivisa per il Quirinale e ancora una volta vanno in scena i consueti giochi politici. Una sorta di tutti contro tutti, in cui si distinguono come al solito le lotte tra correnti e leader democristiani. Ma nessuno capisce che siamo al crepuscolo di un'epoca, uno snodo che richiederebbe un approccio diverso, meno farisaico e più lungimirante.

Poi, durante un'estenuante serie di votazioni, un evento di por-

tata storica piomba come un enorme macigno su queste strategie: la strage di Capaci, con l'uccisione di Giovanni Falcone, della moglie e di componenti della scorta. E qui, per la prima volta, il sistema politico adotta un indirizzo di tipo istituzionale per far fronte ad una drammatica crisi istituzionale che necessita di risposte immediate: elegge Presidente della Repubblica il Presidente della Camera; Scalfaro, appunto.

Fortunatamente il bis di Giorgio Napolitano matura in un contesto certamente meno drammatico: sullo sfondo non vi sono atti di terrorismo, stragi di mafia o inchieste della magistratura a condizionare il sistema. E tuttavia nel 2013 siamo comunque in presenza di una crisi istituzionale, questa volta tutta interna agli equilibri tra le forze politiche e agli organi costituzionali.

Le elezioni parlamentari del 2013 hanno determinato un forte sconvolgimento nel quadro politico, con il massiccio ingresso in Parlamento di un movimento che si dichiara orgogliosamente alternativo al sistema bipolare. Contemporaneamente arriva a scadenza il Setteennato del Presidente Napolitano, ma ancora una volta l'assemblea riesce soltanto a bruciare nomi di spicco (Marini, Prodi), senza prospettare una via d'uscita. Presi dal panico, taluni importanti leader di partito e rappresentanti regionali si rivolgono in modo pressante al Presidente uscente perché accetti una rielezione, ipotesi sempre esclusa dall'interessato, sia per ragioni personali, sia perché senza precedenti. A questo punto, l'intero gioco politico passa inevitabilmente nelle mani di Napolitano, che accetta solo dopo avere strappato agli interessati la solenne promessa che poi si sarebbe formata una maggioranza a sostegno di un governo di "larghe intese" tra centro-sinistra e centro-destra. Come poi effettivamente avvenne con la formazione dell'Esecutivo presieduto da Enrico Letta.

Dunque, per la prima volta ci troviamo di fronte ad un'elezione presidenziale che si trasforma nell'unico strumento possibile per la risoluzione di una crisi politica che stava pesantemente investendo il corretto funzionamento delle istituzioni.

## 6. *Una considerazione conclusiva*

E allora, da una parte, tre crisi istituzionali che, pur maturate in contesti diversi e affrontate con modalità differenti, trovano una risposta nell'elezione del Capo dello Stato; dall'altra, crisi politiche che inglobano nelle loro dinamiche svariate elezioni presidenziali.

Mi pare che tutto dimostri l'assunto iniziale: in Italia, le elezioni presidenziali sono da sempre un tassello fondamentale della lotta politica e dei meccanismi istituzionali collocati nel quadro della forma di governo. Pertanto, l'elezione più importante, come recita il titolo del nostro Seminario, in questo senso e in questo contesto.

E tuttavia, stabilito questo assunto sulla base della disamina proposta, credo si debba riconoscere come esista una sorta di frattura di fatto tra il momento dell'elezione e la conduzione del Settennato. Intendo cioè sostenere, proprio in virtù di queste ricostruzioni, che le condizioni in cui un'elezione è maturata non hanno mai determinato, nel bene o nel male, i caratteri di ciascun mandato presidenziale. Al contrario, questi mi sembrano strettamente dipendenti da altri fattori, come la capacità di ogni singolo presidente di adattarsi alle circostanze ma soprattutto la sua attitudine a interpretare la caratteristica peculiare della figura del Presidente della Repubblica disegnata dalla Costituzione: la spiccata elasticità dei suoi poteri per assolvere alle sue funzioni.



FRANCESCA ROSA

*L'elezione del Presidente della Repubblica  
tra diritto comparato e prassi*

Nel prendere la parola anche io ringrazio l'amica e collega Carla Bassu, alla quale sono legata dagli anni del dottorato di ricerca in diritto pubblico comparato presso l'Università degli studi Siena, per l'organizzazione di questo seminario che ci dà l'occasione di riflettere su un tema classico del diritto costituzionale, che oggi e nei prossimi mesi sarà al centro del dibattito pubblico, e di farlo a partire dalle pagine del Commentario curato con Francesco Clementi, Lorenzo Cuocolo e Giulio Enea Vigevani.

Le relazioni di Claudio Martinelli ed Elena Bindi sono state complementari: la prima centrata sull'elezione del Presidente della Repubblica, la seconda sulla ricostruzione del suo ruolo nell'ordinamento costituzionale a partire dal dibattito che si è svolto in Assemblea costituente. Questa complementarità mi consente di formulare due riflessioni, la prima relativa alla figura del Presidente della Repubblica in chiave comparata, ai miei occhi funzionale a inquadrare il suo ruolo nel sistema dei poteri italiano, la seconda riguardante l'elezione del Presidente tema specificamente oggetto del seminario odierno.

Partiamo da alcune osservazioni di natura comparata. In Europa vi sono sei regimi monarchici, cioè Paesi in cui il Capo dello Stato è tale in ossequio al principio dinastico-ereditario, che la nostra costituzione ha rifiutato in conseguenza del risultato del referendum del 2 giugno 1946. Si tratta di Belgio, Danimarca, Lussemburgo, Paesi Bassi, Spagna e Svezia. Nei restanti ventuno Stati membri dell'Unione europea il Presidente della Repubblica è eletto o direttamente dal corpo elettorale (Austria, Bulgaria, Cipro,

Croazia, Finlandia, Francia, Lituania, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia) o indirettamente in elezioni di secondo grado (Estonia, Grecia, Italia, Lettonia, Malta, Repubblica Federale Tedesca e Ungheria). Nel primo caso è stata tendenzialmente operata la scelta del doppio turno elettorale con ballottaggio, alla quale fanno eccezione Irlanda e Slovenia dove vi è un'elezione a turno unico. Nel secondo caso il collegio elettorale è costituito a partire dal Parlamento, diversamente integrato con i rappresentanti degli enti territoriali, e la modalità di voto è segreta.

Elena Bindi nel ripercorrere i lavori dell'Assemblea costituente, ci ha ricordato che la classificazione delle forme di governo contrappone sistemi di governo parlamentari e presidenziali. Una delle distinzioni che corre fra essi è proprio la posizione del capo dello Stato, che nel primo caso è (o sarebbe) estraneo al circuito dell'indirizzo politico, che si risolve tra Parlamento e Governo fra loro legati da un rapporto fiduciario, mentre nel secondo, è il titolare monocratico del potere esecutivo. Nella forma di governo parlamentare, tuttavia, la posizione del Presidente della Repubblica necessita di un supplemento di analisi per due ragioni. Da una parte, perché il suo ruolo nel sistema di governo è strettamente dipendente dai vincoli costituzionali e dell'assetto del sistema politico, dall'altra, perché è a partire da due varianti impresse alla Presidenza della Repubblica – le modalità di elezione e la natura dei poteri che gli sono attribuiti – che prende forma il sistema semipresidenziale. La principale distinzione tra sistemi parlamentari e semipresidenziali attiene al coinvolgimento del Presidente della Repubblica nella definizione dell'indirizzo politico, che avvicina quest'ultima esperienza a quella presidenziale.

Teoricamente l'elezione indiretta scelta dai nostri padri costituenti, unitamente alla composizione del collegio elettorale, alla scelta dello scrutinio segreto, ai quorum previsti per l'elezione, alla natura imperfetta del collegio, che preclude la presentazione e la discussione delle candidature, allontanano il Presidente della Repubblica dall'e-

esercizio della funzione di indirizzo politico e contribuiscono a delinearlo quale supremo moderatore tra le forze politiche e sociali e tra le istituzioni. Nondimeno, la disciplina costituzionale dei poteri di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri e di scioglimento delle Camere gli conferisce un ruolo cruciale nello snodo più delicato della dinamica della forma di governo parlamentare: quello della soluzione delle crisi del rapporto tra potere legislativo ed esecutivo. È proprio in relazione all'esercizio di questi poteri che è emerso il carattere elastico delle previsioni della costituzione italiana relative al Presidente della Repubblica, che ha consentito al Capo dello Stato di intervenire attivamente nei momenti di crisi politico-istituzionale e di avvicinarsi all'esercizio della funzione di indirizzo politico, tanto da lasciare ipotizzare per la nostra forma di governo un'evoluzione in senso (o una variante di tipo) semipresidenziale. I precedenti che contribuiscono a questa ricostruzione sono i c.d. "Governi del Presidente" di Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, che hanno nominato Mario Monti (2011) e Mario Draghi (2021) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme con gli scioglimenti del Parlamento di natura presidenziale del 1987, del 1994 (gennaio) e del 2012.

Per valutare correttamente il ruolo del Capo dello Stato nella forma di governo, dunque, l'osservatore deve esaminare congiuntamente la disciplina costituzionale del sistema di elezione e quella dell'attribuzione dei poteri, nonché l'evoluzione concreta dei rapporti tra gli organi di vertice dello Stato apparato.

Passiamo ora all'esame del procedimento di elezione del Presidente della Repubblica. La natura di collegio imperfetto – con le modalità di voto che ad esso sono collegate – del Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali ha aperto la strada alla formazione – più o meno lineare o immediata – degli accordi politici sui quali si sono fondate le elezioni dei Presidenti della Repubblica nei primi 70 anni della storia repubblicana. Questa considerazione connette – come ha notato Claudio Martinelli – l'elezione del Capo dello Stato al sistema politico, nello specifico

alle condizioni del sistema dei partiti e agli equilibri della maggioranza parlamentare, inserendola a pieno titolo tra le vicende della politica. Come aveva notato già Leopoldo Elia (1970), l'elezione del Presidente della Repubblica costituisce il momento di massima dislocazione delle forze politiche, che ambiscono a condizionare la scelta della figura più influente della forma di governo parlamentare in seguito all'*enlargement of functions* che lo ha contraddistinto e che non era stato immaginato dai costituenti. Cosa apprendiamo dalla prassi che si è sviluppata dal 1948 ad oggi?

Finora vi sono state dodici elezioni, per le quali sono stati necessari 110 scrutini e i Capi dello Stato eletti sono stati complessivamente undici, con una media di nove scrutini ad elezione. Fino al 1992 la media degli scrutini necessari per l'elezione era dodici, successivamente il numero è sceso a quattro. La maggiore celerità dell'elezione presidenziale negli anni del maggioritario non deve far presumere che le elezioni siano state meno contrastate, perché così non è stato.

Dall'incrocio di due variabili – il numero degli scrutini e la maggioranza dell'elezione – sono state individuate quattro tipologie di elezioni presidenziali (Brizzi 2018). La prima è quella delle elezioni celeri e altamente consensuali, che hanno condotto all'elezione di Cossiga (1985), Ciampi (1999) e Gronchi (1955). In questi casi l'elezione è stata il frutto di un accordo tra i partiti che ha coinvolto una larga porzione dell'arco politico, nei primi due l'accordo è stato concluso prima dell'inizio delle votazioni e l'elezione si è esaurita al primo scrutinio, nel terzo immediatamente dopo l'inizio delle votazioni. L'elezione di Gronchi è avvenuta al quarto scrutinio, ma i voti che lo hanno eletto superavano il quorum dei due terzi necessario nei primi tre. La seconda tipologia è quella delle elezioni celeri a maggioranza: si sono concluse al quarto scrutinio, grazie all'abbassamento del quorum e al consenso raggiunto tra i partiti della maggioranza di governo: rientrano in questa casistica le elezioni di Einaudi (1948), Napolitano (2006) e Mattarella (2015). La terza tipologia è quella delle elezioni lente ad

alta legittimazione, giunte dopo un lungo susseguirsi di scrutini e conclusesi con un'elezione ad ampia maggioranza (Saragat 1962, Pertini 1978, Scalfaro 1992, Napolitano 2013). Nel 1978 e nel 1992 due eventi esterni hanno condizionato la conclusione di un accordo politico: il rapimento Moro e la strage di Capaci. L'ultima tipologia è quella delle elezioni lente conclusesi a maggioranza, con le quali sono stati scelti Segni (1962) e Leone (1972).

Sebbene ogni elezione abbia una storia a sé stante, intimamente connessa alle condizioni politiche nelle quali è maturata, è possibile rintracciare alcuni caratteri ricorrenti. Raramente il candidato o i candidati favorito/i è/sono stato/i eletto/i; fanno eccezione Cossiga e Ciampi che, come abbiamo visto, sono stati scelti prima dell'avvio degli scrutini. Più frequentemente l'accordo tra i partiti è maturato nel corso delle votazioni. Il processo tende ad escludere le candidature formulate prima dell'avvio della convocazione del collegio elettorale, con la conseguenza che a volte i nomi più graditi sono celati per evitare che siano "bruciati" dai veti incrociati dei partiti. L'accordo sull'elezione è sovente da ricondurre a una precisa regia politica: di Nenni per Gronchi, di Moro per Saragat, di De Mita per Cossiga, di D'Alema e Berlusconi per Ciampi, di Renzi per Mattarella. Come ha già evidenziato Giulio Vigevani, i leader dei partiti politici non sono mai arrivati al Quirinale, tra le esclusioni eccellenti ricordiamo quelle di Fanfani, Moro, Andreotti, Marini, D'Alema e Prodi. In proposito potrebbe parlarsi di una *conventio ad excludendum* della quale possono darsi due letture antitetiche: la prima valorizza il potere di garanzia del Presidente, la seconda il suo possibile ruolo nella determinazione dell'indirizzo politico. Assumendo la prospettiva del ruolo di garanzia, potremmo ritenere che le forze politiche diverse da quella del candidato temano di non essere sufficientemente tutelate da un Capo dello Stato che abbia guidato una forza politica antagonista. Viceversa, nell'ottica dei rilevanti poteri nell'ambito dell'indirizzo politici, potremmo ipotizzare che si voglia sottrarre all'avversario un vantaggio nella lotta politica.

Anche in vista della prossima elezione presidenziale, è stata ricorrente l'ipotesi di un secondo mandato di Sergio Mattarella. Come è noto la costituzione non pone alcun limite, tuttavia, essendovi stata ad oggi una sola rielezione, alcuni autori hanno ritenuto vigente una convenzione costituzionale volta a escluderla. Altri, invece, hanno negato la sua esistenza ricordando che spesso è stata dibattuta la possibilità di rieleggere il Presidente in carica. Quest'ultimo dato è confermato dalla storia politica, sebbene ai fini della individuazione di una convenzione sia più rilevante la regolarità dell'esito elettorale rispetto a quella delle intenzioni degli attori politici. Si può poi ritenere che quella convenzione sia stata interrotta nel 2013, ma ciò non toglie che la seconda elezione di Giorgio Napolitano abbia trovato un ampio consenso in Parlamento, come a dire che il consenso politico necessario alla nascita della convenzione è lo stesso che ha permesso di derogarla. Dunque, paradossalmente, la rielezione di Napolitano a larga maggioranza potrebbe confermare la regola politica della preferenza per la non rielezione. Aggiungerei che l'esclusione convenzionale della rielezione è sorretta da una solida *ratio*, legata alla lunghezza del mandato, alla posizione occupata dal Presidente della Repubblica nel sistema istituzionale e all'età egli interessati.

Un'ultima considerazione riguarda il collegio elettorale. Il Presidente della Repubblica è eletto da un collegio speciale – il Parlamento in seduta comune integrato dai delegati regionali – che nel nostro ordinamento costituzionale non svolge altra funzione, essendo estraneo anche al giuramento del Presidente neoeletto. Da quando il Parlamento in seduta comune è stato integrato dai delegati regionali, dopo l'istituzione delle Regioni, la dottrina ha affermato che l'integrazione era tale da non incidere sugli equilibri politici del Parlamento in carica: sia per l'esigua consistenza numerica dell'integrazione, sia per la necessaria presenza nelle delegazioni regionali dei rappresentanti delle forze politiche della maggioranza e dell'opposizione, sia per la tendenza dei delegati regionali a votare nel senso indicato dal partito di appartenenza (e non secondo

un orientamento di natura territoriale). Tale conclusione merita una piccola riflessione nella prospettiva della riduzione del numero dei parlamentari che entrerà in vigore dalla XIX legislatura. In assenza di una revisione costituzionale dell'articolo 83 della costituzione, le proporzioni numeriche del collegio saranno diverse: il Parlamento conterà 600 componenti, tra deputati e senatori, mentre il numero dei delegati regionali resterà fermo a 58. Per tale ragione da più parti è stata sostenuta la necessità di adeguare la consistenza delle delegazioni regionali alla nuova composizione delle Camere. In assenza di un tale adattamento potrebbe accadere che i delegati regionali giochino un ruolo più significativo nel raggiungimento dei quorum richiesti per l'elezione.





CARLA BASSU

*La fisarmonica del Presidente:  
il ruolo del Capo dello Stato nelle crisi di Governo,  
ago della bilancia e deux ex machina?*

SOMMARIO: 1. Il Presidente della Repubblica nel maremoto della XVIII Legislatura. – 2. Excursus sul ruolo del Capo dello Stato nella formazione dei governi italiani. – 3. Tutto cambia affinché nulla cambi. Il futuro del Colle nell’annoso (e finora inconcludente) dibattito sulla forma di governo

*1. Il Presidente della Repubblica nel maremoto della XVIII Legislatura*

La XVIII legislatura, ancora in corso nel momento in cui si scrive, è stata fin dal suo principio anomala e particolarmente travagliata anche se per onestà intellettuale non si può fare a meno di constatare che nella storia dell’Italia repubblicana è più difficile individuare una legislatura ordinaria, senza scossoni, rispetto a una stagione che per una ragione o per l’altra si sia rivelata eccezionale.

Nello specifico, guardando i fatti e ricostruendo le vicissitudini istituzionali alle quali abbiamo assistito a partire dalla tornata elettorale della primavera del 2018 osserviamo quali sono i motivi precisi che rendono la XVIII una legislatura straordinaria.

Sin da subito, dopo le elezioni politiche, la strada è parsa in salita con la formazione del governo che – come si dirà con maggiore dettaglio più avanti – ha ottenuto la fiducia in una interessante colorazione giallo-verde, composta dalla Lega capeggiata da Matteo Salvini e dal Movimento 5 Stelle guidato da Luigi Di Maio, con la presenza sempre aleggiante del fondatore, Beppe Grillo. Dopo un lungo stallo e grazie all’intervento pregnante del Presidente Sergio

Mattarella, che ha operato ai sensi della Costituzione, estendendo la fisarmonica dei suoi poteri come previsto nei momenti di crisi politica, e che per questo è stato bersaglio di critiche asperre e addirittura di una minaccia di impeachment (!) da parte del M5S, ha visto la luce il primo governo del Presidente del Consiglio debuttante in politica, Giuseppe Conte. Come è noto da quel momento fino a oggi la scena nazionale è stata più che mai teatro di episodi al limite del rocambolesco. Al governo Conte I è infatti seguito il Conte bis, questa volta di colore giallo rosso perché la componente leghista – a seguito della crisi dell'estate 2019 – è stata sostituita dal Partito Democratico che è entrato a far parte della compagine dell'esecutivo nel mese di settembre.

A conferire il primato di eccezionalità alla legislatura attuale è intervenuta l'emergenza sanitaria dalla quale non possiamo dirci ancora in salvo. La pandemia ha messo a dura prova non solo noi tutti, la comunità e il sistema sanitario ma l'intero comparto istituzionale chiamato a fare fronte alla minaccia più grave per l'equilibrio del sistema dal secondo Dopoguerra. Allo stato dei fatti non possiamo che augurarci che la XVIII legislatura sia l'unica nella storia repubblicana a vantare una pandemia ma non è possibile fare in materia pronostici affidabili e l'unica scelta possibile è strutturarsi per prevenire e affrontare al meglio la situazione, nella cornice degli strumenti consentiti a una democrazia stabilizzata. L'emergenza sanitaria ha certamente svolto un ruolo cruciale nel determinare una nuova crisi e la caduta del secondo esecutivo guidato da Giuseppe Conte: ancora una volta il Capo dello Stato è stato ago della bilancia nella gestione della situazione, attivandosi come un «motore di riserva» (Clementi 2021, pp. 169-174) su cui fare affidamento allorché quello principale si inceppa.

Il "Conte 2", durato 509 giorni è il diciannovesimo in ordine di durata dei sessantasei governi che si sono avvicendati nell'Italia repubblicana. Nel gestire la crisi il Presidente della Repubblica, conferendo al Presidente della Camera Roberto Fico un mandato esplorativo e conducendo consultazioni brevi (in controtendenza

rispetto a quanto accaduto nelle crisi più recenti), ha chiarito la *mission* del nuovo esecutivo, chiamato alla dura prova di condurre il Paese in una fase storica tanto complessa. Sergio Mattarella ha espressamente individuato tre emergenze, rispettivamente di ordine sanitario, economico e sociale, evocando chiaramente la responsabilità del nuovo governo rispetto a tutte e tre. Il riferimento implicito e l'auspicio non tanto recondito è di formare un governo solido, appoggiato da un adeguato sostegno parlamentare. Mario Draghi è stato nominato Capo del Governo, figura autorevole sul piano interno e internazionale assicura il consenso di una maggioranza inedita, trasversale e unita non da affinità politiche o ideologiche bensì appunto solo dal senso di responsabilità che spinge a riconoscere la necessità di comporre un governo capace di traghettare l'Italia al di fuori della crisi. L'esecutivo Draghi si caratterizza per una formula di composizione mista, con esponenti politici e tecnici, che ritroviamo nell'esperienza passata nel governo presieduto da Carlo Azeglio Ciampi nel 1993 (composto da quattordici ministri provenienti da partiti e da undici tecnici) e si differenzia invece dal modello esclusivamente tecnico di Mario Monti. Il profilo pragmatico e l'impronta decisionista della compagine guidata dall'ex Presidente della BCE emerge subito e rende evidente un cambio di passo non esente da critiche di chi contesta una resa della politica a fronte di tecnici.

## *2. Excursus sul ruolo del Capo dello Stato nella formazione dei governi italiani*

Per considerare l'evoluzione subita dal ruolo del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi politiche e nella formazione dei governi pare utile tratteggiare una breve ricostruzione delle tappe più significative. Per una lunga fase la formazione del Governo è stata determinata da coalizioni postelettorali, basate su accordi tra i partiti che subordinavano l'appoggio al Presidente del

Consiglio all'assegnazione di ruoli nella compagine governativa. In sostanza, dal 1948 al 1993, la determinazione dei Governi italiani è stata frutto di alleanze che coinvolgevano le forze vincitrici delle votazioni politiche. In virtù dei risultati delle elezioni i partiti che – in base al sistema proporzionale vigente all'epoca – conquistavano più seggi erano chiamati a concordare la formazione di un Governo in cui fossero rappresentati in ragione del rispettivo peso elettorale. Il procedimento si caratterizzava per un susseguirsi di prassi consolidate: si apriva con l'avvio delle consultazioni da parte del Capo dello Stato che chiamava al Colle i Presidenti delle due Camere, i gruppi parlamentari e i principali esponenti delle formazioni destinate a comporre la maggioranza per individuare una personalità gradita a tutti. Al termine di questa fase il Presidente della Repubblica conferiva un mandato esplorativo a una figura di alto profilo istituzionale, ovvero un preincarico alla persona ritenuta in grado di formare un esecutivo capace di raccogliere il consenso della maggioranza parlamentare. Una volta che l'incaricato fosse riuscito a formare un Governo supportato dalla maggioranza parlamentare il Capo dello Stato era tenuto a nominarlo Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Capo dello Stato nominava altresì i ministri indicati nella lista predisposta dal Presidente del Consiglio. Da quanto sopra detto si evince il ruolo significativo del Capo dello Stato che operava una importante attività di intermediazione e negoziazione tra i partiti. Tutto cambia a partire dagli anni '90 del Novecento: gli eventi storici e le scosse istituzionali in ambito internazionale (caduta del muro di Berlino) e nazionale (Tangentopoli e conseguente sgretolamento del tradizionale sistema dei partiti) produssero un mutamento radicale nell'assetto politico italiano, che influenzò anche il meccanismo di formazione del Governo. La riforma elettorale del 1993 portò infatti alla introduzione di un modello a prevalenza maggioritaria, funzionale alla creazione di un assetto bipolare, con due coalizioni contrapposte, che venne confermato anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge elettorale di impostazione proporzionale (l. 270/2005). A partire dalle

elezioni politiche del 1994, gli schieramenti si presentarono capeggiati da un leader destinato, in virtù di una convenzione costituzionale, a essere incaricato dal Presidente della Repubblica della formazione del Governo. Si verifica dunque un cambiamento nel momento e nel metodo della scelta del Presidente del Consiglio che avviene prima dell'avvio della competizione elettorale e non è più dovuta ad accordi conseguenti all'esito delle votazioni. Diverso è anche il ruolo del Capo dello Stato che, da ago della bilancia nelle fasi delle consultazioni, vede la propria funzione in questo frangente ridotta quasi a un passaggio quasi formale. Invariate restano invece le fasi successive del procedimento di composizione: il Presidente del Consiglio nominato presenta la lista dei Ministri che vengono a loro volta nominati dal Capo dello Stato con decreto controfirmato dal neo-capo del Governo. Uno scenario differente si presenta in occasione delle elezioni del 2013, quando una terza forza politica (il Movimento 5 Stelle – M5S) ottenne un risultato tale da rompere il bipolarismo centro-destra/centro-sinistra. Il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, incaricò Pier Luigi Bersani, leader della coalizione vincitrice, il quale però non riuscì a trovare una convergenza su un esecutivo a sua guida e rimise il mandato nelle mani del Capo dello Stato. Questi, dopo nuove consultazioni, incaricò Enrico Letta che formò un Governo fondato su alleanze trasversali e ottenne la fiducia del Parlamento salvo dimettersi nel febbraio 2014, a seguito della mozione di sfiducia presentata dal neosegretario del Partito democratico, Matteo Renzi, durante la direzione del partito. A Renzi venne affidato dal Presidente Napolitano un mandato esplorativo che andò a buon fine, concludendosi con la formazione di un nuovo governo, composto da ministri di diversa appartenenza politica e da alcuni indipendenti. La bocciatura della riforma costituzionale sancita dal referendum del dicembre 2016 segnò l'avvio della crisi e l'arrivo a Palazzo Chigi di Paolo Gentiloni il quale, incaricato dal nuovo capo di Stato, Sergio Mattarella, formò un esecutivo che restò in carica fino al termine di una legislatura travagliata, teatro dell'avvicendamento

di tre governi, con dinamiche controverse. La XVIII legislatura cominciò nel marzo 2018, a seguito delle elezioni politiche che videro prevalere la coalizione di centrodestra, nell'ambito della quale spiccò il risultato della Lega guidata da Matteo Salvini. La formazione del governo si rivelò particolarmente complicata: le consultazioni presidenziali si protrassero per quasi un mese fino a quando il Presidente della Repubblica prese atto della impossibilità di giungere a intese tra parti politiche diverse al fine di formare una coalizione di maggioranza. Il Capo dello Stato conferì dunque un mandato esplorativo vincolato a una breve scadenza alla Presidente del Senato, Elisabetta Alberti Casellati, che però non ebbe successo. Fu dunque il turno del Presidente della Camera Roberto Fico che cercò una intesa tra centrodestra e M5S ma fallì. Anche un ulteriore giro di consultazioni non andò a buon fine e il Presidente Mattarella individuò due scenari: la creazione di un governo di tecnici, politicamente neutrale, formato con lo scopo preciso di portare a termine la manovra finanziaria per poi andare a nuove elezioni o, in alternativa, l'indizione immediata di nuove votazioni. Di fronte a questa prospettiva M5S e Lega informarono la Presidenza della Repubblica di un confronto in atto che sfociò in un accordo programmatico, definito "Contratto per il governo di cambiamento", che sottoposto agli iscritti dei rispettivi movimenti e approvato, costituì la base per la formazione di un esecutivo politico. Come ricordato in premessa nel maggio 2018 Mattarella conferì l'incarico a Giuseppe Conte che, come da prassi, accettò con riserva e avviò le consultazioni per la formazione della lista dei ministri. Indiscrezioni lasciate trapelare dalle forze politiche coinvolte nel processo di formazione dell'esecutivo manifestarono l'opposizione del Colle rispetto al Ministero dell'Economia che sarebbe stato affidato a una figura nota per aver assunto in passato posizioni antieuropeiste. La richiesta del Quirinale di individuare un'alternativa per il MEF non viene accolta e Conte rinunciò al mandato. Il Pdr convocò dunque Carlo Cottarelli e gli affidò l'incarico per comporre un governo di tecnici. Nel frattempo, Lega

e M5S raggiunsero un nuovo accordo e – a fronte della possibilità (giudicata preferibile anche dal Colle) di formare un governo sostenuto da una maggioranza politica – Cottarelli rimise il mandato nelle mani di Mattarella che richiamò al Quirinale Giuseppe Conte, il quale stavolta riuscì a formare un governo sostenuto da una maggioranza parlamentare formata da Lega e M5S e si insediò a Palazzo Chigi nel giugno 2018. Il governo giallo (M5s) verde (Lega) guidato da Conte restò in carica fino all'agosto 2019, quando Salvini aprì la crisi con una mozione di sfiducia presentata (e poi ritirata) dalla Lega al Senato. Si prospettò subito la possibilità di costituire una nuova maggioranza composta da M5S, Partito Democratico e Liberi e Uguali, così Giuseppe Conte salì al Quirinale per ricevere (e accettare con consueta riserva) il mandato dal PdR. Il secondo governo Conte si insediò nel settembre 2019 e si concluse nel febbraio 2021 sostituito, come è stato detto, dalla compagine guidata da Mario Draghi. L'exkursus di cui sopra mette in luce le dinamiche complesse e talora convulse che accompagnano la formazione del governo e – soprattutto – evidenzia il ruolo del Capo dello Stato e il ricorso, determinato da valutazioni di contesto, a formule convenzionali, maturate in via di prassi e secondo modalità talora irrituali, quali preincarichi, incarichi accettati con riserva, mandati esplorativi.

### *3. Tutto cambia affinché nulla cambi. Il futuro del Colle nell'annoso (e finora inconcludente) dibattito sulla forma di governo*

Nel momento in cui si scrive non è noto chi succederà a Sergio Mattarella al Colle più alto e la lotteria delle supposizioni è aperta e ricca di scenari più o meno plausibili che occupano il dibattito pubblico vivacizzandolo forse troppo, almeno per i gusti di chi – Capo dello Stato in primis – invita a cautela e riflessione in un momento così delicato nella vita della Repubblica.

La figura istituzionale del Presidente della Repubblica e il ruolo

lo riservato a questo organo monocratico nell'impianto costituzionale sono state oggetto di ragionamenti e considerazioni anche colorite che non sempre hanno contribuito alla determinazione di una discussione costruttiva.

Da ultimo si registra il riferimento che un esponente di spicco del governo in carica ha fatto circa la configurazione di un sistema di «semipresidenzialismo di fatto» che si determinerebbe allorché Mario Draghi fosse eletto al Quirinale e da lì nominasse come Presidente del Consiglio – naturalmente con l'avallo della maggioranza parlamentare – una figura di fiducia che consentisse di fatto una prosecuzione senza soluzione di continuità dell'attuale attività governativa. Un governo non formalmente ma sostanzialmente guidato dal Colle insomma. Preme subito chiarire che dal punto di vista tecnico questa prospettiva si pone in netto e insanabile contrasto con la forma di governo delineata dalla Costituzione italiana. Nel nostro ordinamento, infatti, i poteri di indirizzo politico spettano a Parlamento e Governo, non al Capo dello Stato e sarebbe inconcepibile eleggere una sorta di “super presidente” (Ainis, *huffingtonpost.it*, 3.11.2021) senza dichiararlo. Altro è il margine di fisiologica flessibilità dell'azione presidenziale nel contesto di una forma parlamentare, altro ipotizzare un vero e proprio cambiamento del modello di governo a Costituzione invariata. C'è un limite alla estensione della “fisarmonica presidenziale” e, sebbene in questi anni si siano raggiunti gradi di tensione tali da spingere a dubitare in ordine alla tenuta di uno strumento giudicato da alcuni invadente e minaccioso rispetto all'armonia generale dell'orchestra, prospettare un netto cambio di ruolo istituzionale per il Capo dello Stato non contemplato da una apposita riforma della Costituzione pare non plausibile. Non dimentichiamoci che nel quadro costituzionale delineato dalle madri e dai padri della nostra Costituzione il Capo dello Stato è garante della unità nazionale, non è eletto direttamente dal popolo (come accade in Francia dove ravvisiamo un semipresidenzialismo effettivo, non di fatto) e non si scordi nemmeno lo strumento della controfirma, che connota la posizione



della più alta carica dello Stato in una forma di governo parlamentare quale è quella italiana. Nel nostro ordinamento il Presidente della Repubblica entra in campo in quanto arbitro, non come un giocatore schierato e interviene nel gioco solo allorché i protagonisti dell'agone politico entrano in crisi e l'azione di un soggetto terzo è necessaria per uscire dall'impasse. Così è e dovrebbe essere almeno fino a quando una riforma approvata secondo la procedura di cui all'art. 138 della Costituzione sarà infine adottata.



FRANCESCO CLEMENTI

*Anche i sindaci nel collegio speciale  
che elegge il Presidente della Repubblica?  
Una riflessione alla luce dell'art. 114 del Titolo V*

L'Assemblea costituente, come è noto, non volle che la figura del Presidente della Repubblica venisse legittimata dalla sola rappresentanza politica espressa dai partiti in Parlamento, temendo che la figura presidenziale, in qualche modo, potesse finire per essere in una posizione non autonoma rispetto alle due Camere, se non addirittura del tutto subordinata.

Per cui, come avviene in altri ordinamenti parlamentari europei (Germania, Estonia) che integrano il voto per l'elezione presidenziale con la partecipazione di altre figure istituzionali, nel definitivo articolo 83 della Costituzione si ritenne opportuno introdurre un *quid pluris* che allargasse la legittimazione istituzionale del Presidente nel momento della elezione; così, in una logica che non guardasse esclusivamente al rapporto eletto-elettori derivante dai soli parlamentari, si prevede che questa fosse fondata anche intorno a quello tra il cittadino e l'articolazione del potere sul territorio, espresso dalla presenza, per quella elezione appunto, anche di delegati individuati dalle Regioni (nel numero di tre per Regione, tranne la Valle d'Aosta che ne esprime solo uno), nel pieno rispetto delle minoranze.

Il collegio elettorale di tipo misto che è stato costituito si compone allora di due diverse figure, ciascuna potenzialmente con una logica distinta dall'altra: l'una, espressione di una rappresentanza di tipo propriamente politico incarnata dai partiti politici, dentro le dinamiche della forma di governo; l'altra, di tipo istituzionale, derivante dai delegati regionali che esprimono strutturalmente la

forma di Stato di tipo composito che caratterizza il nostro Paese, sebbene i delegati regionali – come è evidente – siano marginali nei numeri complessivi, ed in genere irrilevanti politicamente (posto che anche loro sono eletti, per lo più, nei medesimi partiti presenti in Parlamento, ai quali evidentemente rispondono).

Questa soluzione di compromesso, se da un lato ha rafforzato la legittimazione della figura di garanzia istituzionale del Presidente della Repubblica, ampliandone la densità rappresentativa, dall'altro, proprio per la presenza fin dall'elezione di questo dualismo – uno propriamente politico e l'altro di tipo istituzionale –, ha contribuito a rendere originale quest'organo costituzionale, marcando così l'importanza del ruolo delle autonomie nell'elezione presidenziale (a mero titolo di esempio, basti pensare a quanto hanno pesato allora queste ultime nell'invitare il Presidente Napolitano ad accettare una sua rielezione).

In questo quadro, la composizione della delegazione individuata dai Consigli regionali – dopo un antico dibattito che ha coinvolto anche la dottrina giuridica – si è progressivamente consolidata intorno al fatto che i delegati siano eletti dai consigli regionali, non tra i loro componenti, pur tuttavia finendo per delegare sempre le stesse tre figure espressive del solo livello regionale: il Presidente della Giunta, il Presidente dell'Assemblea, e il Presidente del Gruppo consiliare principale tra quelli di minoranza.

Eppure, a vent'anni di distanza dall'approvazione della riforma costituzionale del Titolo V, proprio l'articolo che apre quell'ambito del testo costituzionale (in particolare si fa riferimento al c. 1 dell'art. 114), evidenzia con chiarezza l'intero pluralismo istituzionale del nostro Paese, a partire dai Comuni, prevedendo che: «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato».

In tal senso, da tempo, non vi è elezione presidenziale che non veda la dottrina – ma anche, almeno in parte, la politica – evidenziare il fatto che appaia sorprendente che, ancora oggi, per delineare il vertice dell'architettura istituzionale della Repubblica – il

Presidente appunto della Repubblica, non a caso spesso definita “delle autonomie” – non si consideri in modo adeguato e coerente quell’articolo, consentendo quindi che possa essere delegato dal Consiglio regionale per l’elezione presidenziale anche una persona esterna al Consiglio, come, ad esempio, il sindaco della città capoluogo di Regione.

Peraltro la distinzione, che taluni sottolineano, tra i rappresentanti di enti di tipo politico che sarebbero appunto i soli legittimati a partecipare come delegati, come le Regioni, e quelli di enti di tipo amministrativo, come i sindaci dei Comuni capoluogo, non rileverebbe in realtà in questo contesto. Infatti il parametro di riferimento nell’analisi di un allargamento della partecipazione al collegio di elezione del Presidente della Repubblica anche ai sindaci delle città capoluogo, fa riferimento al concetto di Repubblica (e di Capo dello Stato), e non, al contrario, invece alle caratteristiche specifiche del tipo di funzioni esercitate dai delegati regionali. Altrimenti, con questa ipotesi, un Consiglio regionale sarebbe inibito dal delegare ad una qualsiasi persona esterna al Consiglio regionale questa possibilità: cosa che in sé, invece, non è vietata in alcun modo dal testo della Costituzione.

Posta allora nella giusta prospettiva la funzione che la Costituzione affida ai delegati provenienti dalle Regioni – ossia quelli di essere rappresentanti di quel pluralismo istituzionale di quella Repubblica delle autonomie delineata oggi, in particolare, dall’art. 114 della Costituzione – appare difficile non dare coerentemente seguito alla presenza anche dei sindaci dei Comuni capoluogo; non da ultimo perché questi livelli di governo sintetizzano anche gli altri che ne sarebbero esclusi (città metropolitane e province), essendo di questi, nella loro veste di capoluogo, come noto, la standardizzata espressione dell’unità di misura minima degli enti costitutivi dell’intera Repubblica.

D'altronde l'elezione presidenziale è, evidentemente, proprio in ragione del suo collegio misto, la chiara ed esplicita espressione della più ampia idea di Repubblica e di unità nazionale, richieden-

do, in tal senso, che ogni distinzione impropria cada di fronte al combinato disporsi, tra gli articoli 83 e 114, di quali sono oggi nel testo costituzionale identificati come i pilastri della Repubblica.

Se dunque l'elezione del Presidente della Repubblica deve essere espressione del pluralismo istituzionale che la abita, dandone espressione sintetica in quel voto, il fatto che non si voglia ancora procedere in tal senso mostra sostanzialmente che il limite di questa resistenza è soltanto politico, non giuridico; non da ultimo perché non prevedrebbe appunto alcuna procedura nuova. Tutto potrebbe essere già approvato in tal senso, senza alcuna modifica da parte della stessa Costituzione oltre che dei Regolamenti dei Consigli regionali.

Eppure sarebbe una scelta tuttavia ben espressiva, appunto, dell'alto valore simbolico-rappresentativo da dare al pluralismo istituzionale del nostro Paese, volutamente sviluppato, non a caso, nell'elezione di quella figura che rappresenta appunto l'unità nazionale dell'intera Repubblica.

Non a caso, in ragione di questa elezione, l'Associazione nazionale dei Comuni italiani (Anci) in modo assai autorevole per il tramite del suo Presidente, anche di recente, è tornata nuovamente a proporre l'importanza di prevedere, tra i tre delegati dalle Regioni, anche i sindaci delle città capoluogo: una proposta seria che, di fronte al buon senso delle ragioni istituzionali a suo supporto, nonché a quelle costituzionali che la legittimano, è stata presa in considerazione tuttavia soltanto da alcune regioni (l'Emilia-Romagna, ad esempio).

Nondimeno, proprio per allargare al massimo la legittimazione del Presidente della Repubblica, forme di gelosie politico-istituzionali – come appaiono essere quelle alle quali continuano a dar seguito le interpretazioni delle Regioni nei confronti dei Comuni capoluogo, sistematicamente esclusi da questo tipo di votazione elettiva – non dovrebbero aver luogo, posto che ciò farebbe perdere, ancora una volta, un'ottima occasione per dare un segno di consapevole maturità repubblicana da parte della politica, viep-

*Anche i sindaci nel collegio speciale che elegge il Presidente della repubblica?* 71

più nell'elezione monocratica più rilevante che il nostro ordinamento prevede.





FEDERICO FURLAN

*L'elezione del Presidente tra secondi mandati,  
candidature ufficiose e processo elettorale*

Il compito assegnatomi dagli organizzatori di questo Convegno ovvero sia quello di disegnare gli scenari che si profilano all'orizzonte per l'elezione del tredicesimo Presidente della Repubblica italiana, cercando, al contempo, di identificare i possibili candidati nella corsa alla suprema magistratura è assai arduo e rischia di trasformare il cultore del diritto costituzionale in una sorta di aruspice o di Pizia di Delfi, pronto ad essere smentito da una insondabile realtà.

Tante sono, infatti, le incognite che accompagnano, già in tempi ordinari, questa peculiare elezione e ad esse si uniscono le variabili di questo tempo straordinario nel quale – da quasi due anni – le istituzioni pubbliche e i comuni cittadini combattono una guerra senza esclusione di colpi contro un nemico invisibile ma letale, il virus SarsCov2.

Come nei tempi di “vera” guerra il panorama politico-costituzionale è connotato dalla presenza di un governo di unità nazionale (in parte tecnico e in parte politico) che può contare sull'appoggio di quasi tutti i partiti (eccetto Fratelli d'Italia) del frantumato arco costituzionale ed è guidato dall'uomo della Provvidenza che può contare anche sulla fiducia dei mercati e delle istituzioni internazionali, l'economista Mario Draghi.

La “pax draghiana” è stata imposta – invero senza incontrare troppi ostacoli – nel gennaio del 2021 dal Capo dello Stato uscente, quel Sergio Mattarella che si è trovato a gestire le numerose (e differenti) crisi di governo delle due ultime tumultuose legislature e, ciononostante, è riuscito a conservare stima e rispetto di tutti i gruppi politici per la sua imparzialità ed equidistanza dalle parti.

La scelta del suo successore spetterà, ora, ad un collegio di 1008 grandi elettori (art. 83 Cost.) all'interno del quale, *rebus sic stantibus*, sembra possibile identificare tre grandi raggruppamenti: il centrodestra, il centrosinistra e il Movimento 5 Stelle. Ebbene, in base a nostri calcoli, il centrodestra (FI+Lega+FDI+CoraggioItalia+Noiconl'Italia+Idea) dovrebbe vantare la pattuglia più nutrita di elettori presidenziali, potendo contare su 450 voti (417 deputati/senatori e 33 delegati regionali); distanziato il centrosinistra (PD+Leu+ItaliaViva+Azione+Europa+Centrodemocratico) che dovrebbe disporre di 241 voti (217 deputati/senatori e 24 delegati regionali); ultimo il M5S che (salvo ulteriori defezioni) potrebbe portare in dote 233 voti (solo parlamentari). Contendibili restano 84 voti parlamentari, provenienti da una galassia di gruppi e componenti del Misto.

Dunque, presupponendo l'impossibilità di eleggere il Presidente nei primi tre scrutini (quando è richiesto il *quorum* dei due terzi=673), nessuno dei sopracitati raggruppamenti pare in grado di poter raggiungere, in assenza di accordi con altri soggetti, il *quorum* richiesto a partire dal quarto scrutinio ossia la maggioranza assoluta (505).

È questo il motivo per cui i giochi sono, ancora più che in passato, apertissimi. E allora, visto che si tratta di giocare, proviamo a sfogliare il mazzo dei possibili candidati, rammentando che in otto dei dodici precedenti il prescelto aveva in precedenza occupato il seggio di Presidente di assemblea parlamentare (6 volte della Camera; 1 del Senato; 1 della Costituente).

1) *Il Jolly*: in alcuni giochi di carte il *jolly* è la figura alla quale il giocatore può attribuire il valore che più gli è utile e che aiuta a formare tris e combinazioni. Molti sono i partiti che vorrebbero una riconferma dell'equilibrato Mattarella, sia pure a tempo determinato, per giungere alla fine della legislatura (marzo 2023) e consentire al Governo Draghi di ultimare l'operazione PNRR. Ma il diretto interessato continua a lanciare messaggi di indisponibilità ed ha dato ampia pubblicità alla ricerca di un immobile in locazione. La rielezione a tempo di Mattarella trasformerebbe il precedente di Napolitano del 2013 in prassi, legittimando futuri analo-

ghi comportamenti. Se pure, sulla scia dell'insegnamento di Barile (Barile 1963, p. 711 ss.) – per il quale la rieleggibilità del Presidente della Repubblica sarebbe stata una scelta deliberata del Costituente al fine di consentire al Parlamento di esprimere un giudizio politico sull'operato di quest'ultimo (analogamente, Martines 1964, p. 69 ss.) – non vediamo ostacoli ad un mandato *bis* di durata ordinaria, tuttavia ci schieriamo con chi ha sollevato dubbi sulla correttezza costituzionale di un secondo mandato a tempo, che fondi la sua legittimazione solo sull'incapacità dei partiti di convergere su un candidato comune (per il Napolitano-*bis* si v. Giuffrè-Nicotra, 2013).

2) *L'asso di cuori*: figura rispettata e temuta da tutti i partiti e gruppi, conosciuto e stimato in Europa e nel Mondo, Mario Draghi potrebbe essere il candidato ideale se non fosse che la sua presenza a Palazzo Chigi appare imprescindibile per portare a compimento la legislatura. Peraltro, sia l'incapacità di trovare un candidato comune sia l'ascesa del premier al Colle porterebbero alla probabile rottura della maggioranza arcobaleno che sostiene il suo Governo con il ritorno alle elezioni e ripercussioni sulla gestione dei fondi europei. Né appare condivisibile il ragionamento del ministro Giorgetti (esposto nell'ultimo libro di Bruno Vespa) secondo cui si potrebbe generare un semi-presidenzialismo *de facto*, con Draghi a dirigere il Governo dal Quirinale. Infatti, in quel caso mancherebbe a Draghi la legittimazione popolare che supporta e alimenta i poteri del Presidente francese.

3) *Il poker di donne*: se non è ancora venuto il momento per una donna premier, che siano mature le condizioni per vedere una donna alla Presidenza della Repubblica? Queste le papabili nella gara per la Presidenza:

a) Rosy Bindi: ha ricoperto diverse cariche istituzionali (ministro della salute e delle politiche per la famiglia, presidente della commissione antimafia, vicepresidente della Camera) e sicuramen-

te avrebbe il carattere e l'autorevolezza per ricoprire il ruolo presidenziale. La penalizzano i duri scontri dialettici con Berlusconi;

b) Emma Bonino: leader radicale e politica militante di lungo corso, ex commissaria UE ed ex ministro vanta la giusta esperienza istituzionale ma presenta la controindicazione di essere eccessivamente schierata per la Presidenza di uno Stato laico ma pur sempre a maggioranza cattolica. Incognita pesante è altresì rappresentata dalle condizioni di salute;

c) Marta Cartabia: militano in favore dell'attuale Guardasigilli diversi elementi quali l'equilibrio, l'indubbia competenza, il curriculum istituzionale, l'apartiticità. Potrebbero, invece, rappresentare ostacoli nella corsa la giovane età, la scarsa confidenza con i Palazzi della politica e una riforma della giustizia che sembra avere scontentato soprattutto il M5S;

d) Maria Elisabetta Alberti Casellati: l'attuale Presidente del Senato è stata consigliere laico al CSM ed ha ricoperto la seconda carica dello Stato senza creare troppi malumori (a parte qualche scivolone come l'ospitalità al contestato convegno sulle cure domiciliari al Covid). Contro di lei gioca l'accesa militanza berlusconiana.

4) *Il mazzetto degli ex premier*: in Italia abbiamo vissuto, dal 2 giugno 1946, l'alternarsi di 30 Primi ministri alla guida di 67 Governi e, quindi, numerosi sono gli aspiranti al Quirinale che hanno suonato la campanella del Consiglio dei ministri; tra essi i più quotati sono:

a) Giuliano Amato: il costituzionalista (nato a Torino ma di formazione toscana) può esibire un *cursus honorum* sterminato (ministro del tesoro e dell'interno, premier due volte, presidente Antitrust, giudice costituzionale) e gli sono unanimemente riconosciute doti di competenza, intelligenza e acume. Tra i possibili *contro* l'essere stato già "candidato" in precedenti elezioni presidenziali.

b) Silvio Berlusconi: il *tycoon* possiede un'esperienza politico-

istituzionale ormai trentennale ed è convinto europeista e atlantista. A sfavore: oltre al fatto di essere ancora una volta sottoposto a processo (*Ruby ter*), sembrano macchie difficilmente cancellabili il conflitto di interesse, le leggi *ad personam*, le notti di Arcore. Anche lo stato di salute è un punto di domanda.

c) Paolo Gentiloni: è stato anche ministro degli Esteri ed è attualmente commissario europeo con delega all'economia; quindi, può avvantaggiarsi di una certa distanza dalla politica nazionale. Il principale difetto è quello di avere raggiunto l'apice della carriera nazionale nella fase renziana.

d) Mario Monti: tra le frecce nel suo arco si annoverano le competenze finanziarie e la credibilità internazionale (ex commissario UE alla concorrenza). Potrebbero ritorcersi contro di lui le riforme lacrime e sangue varate dal suo governo nel biennio 2011-13 (tra cui la famigerata Fornero) che, ancora oggi, non sono state digerite da molti partiti.

e) Romano Prodi. Il fondatore (e federatore) dell'Ulivo è lontano da molti anni dalla politica attiva anche se resta sempre un punto di riferimento per il centrosinistra italiano; non gli difettano esperienza ai vertici istituzionali e apprezzamento a livello europeo (è stato anche commissario UE). Alcune controindicazioni: i centristi di ForzaItalia farebbero molta fatica a votarlo; il ricordo dei 101 franchi tiratori del 2013.

##### *5) Gli outsider:*

a) Pierferdinando Casini. L'ex Presidente della Camera può millantare una lunghissima esperienza parlamentare (è nel Transatlantico dal 1983) e la sua collocazione centrista. Principale lacuna: Berlusconi avrà dimenticato il suo passaggio al centrosinistra nel 2008?

b) Sabino Cassese. Numerosi i titoli che può esibire il giuspubblicista campano: ministro, giudice costituzionale, presidente del Banco di Sicilia, apprezzato *columnist* (critico contro l'uso dei dpcm durante l'epidemia), stima bipartisan. Principale

limite: l'età (1935).

c) Dario Franceschini. Tra i pro si segnalano: una lunga militanza politica e i tanti ruoli istituzionali ricoperti (ministro della cultura e dei rapporti con il parlamento, sottosegretario alla presidenza). Contro: il tessitore delle trame saprà entrare nel conclave da cardinale e uscire da Papa tessendo a proprio favore?

d) David Sassoli. È stato un apprezzato Presidente del Parlamento europeo, potrebbe esserlo anche della Repubblica? Il difetto principale: non presenta nel curriculum alcuna esperienza istituzionale in Italia.

e) Marcello Pera. Il filosofo toscano può mettere sul tavolo lo status di ex Presidente del Senato (voluto da Berlusconi); è un conservatore cattolico e potrebbe trovare voti anche nel grande centro (ma non a sinistra). D'altro canto, le sue posizioni integraliste in materia di aborto, di matrimoni omosessuali, di identità di genere e sulla debolezza dell'Europa nel combattere l'Islam potrebbero costituire un ostacolo nella corsa.

Terminato il gioco, mi permetto di suggerire, in una prospettiva *de iure condendo*, alcune proposte di riforma per rendere più trasparente ed efficiente il meccanismo di selezione del Presidente della Repubblica, fermi restando alcuni presupposti: il contesto della forma di governo parlamentare; il ruolo di garante della Costituzione dell'inquilino del Quirinale; la durata del suo mandato; il collegio elettorale; la segretezza del voto (anche se non mancano esempi nel diritto comparato di votazioni presidenziali a scrutinio palese).

Partiamo dal nodo candidature: secondo parte della dottrina il divieto di avanzare pubblicamente candidature integrerebbe una consuetudine costituzionale (Paladin 1986, p. 174), mentre secondo una diversa tesi sarebbe il portato di una (più blanda) convenzione costituzionale (Rescigno 2016).

Ad ogni buon conto, la necessità di superare l'assenza di indicazioni da parte del testo costituzionale in materia di procedura per l'elezione presidenziale parte dalla giusta considerazione (Stra-

della 2013) che l'assenza di un procedimento formale di presentazione delle candidature nonché di regole sulla "campagna elettorale" lungi dal preservare l'aura di imparzialità dei candidati ha, all'opposto, prodotto pratiche poco edificanti di candidature ufficioso fatte trapelare attraverso i media ed accordi trasversali tra i partiti aventi oggetti multipli.

Ritengo, dunque, che, in primo luogo, occorrerebbe ripensare all'opportunità di rendere possibile la presentazione di candidature legali alla carica presidenziale, per aprirsi ad una visione meno paludata ed autoreferenziale dei processi decisionali (Sacco, 2006).

La presentazione di candidature ufficiali potrebbe raggiungere un triplice scopo: scoraggiare l'impazzare del toto-nomi; costringere i partiti ad uscire allo scoperto; ottenere il preventivo consenso degli interessati (che oggi sono costretti a respingere sdegnosamente le ipotesi di una loro candidatura).

È stato autorevolmente sostenuto (Carlassare 2013) che per poter risultare il Presidente di tutti e non di una sola parte, "l'eletto non deve essere proposto o pubblicamente sostenuto dagli uni o dagli altri". Peccato che, per tutti i Presidenti eletti da Einaudi in poi, siamo a completa conoscenza di chi ne siano stati i principali *sponsor* e come abbiano votato i gruppi nei diversi scrutini (qualche dubbio ancora permane sui 101 che affossarono Prodi). Basti un semplice aneddoto: nel corso delle concitate elezioni presidenziali del 2013 il Segretario del Partito Democratico "proponeva ai gruppi parlamentari del suo partito la candidatura per la Presidenza della Repubblica dell'ex presidente del Consiglio Romano Prodi, che veniva approvata per acclamazione dai gruppi parlamentari" (Olivetti 2015, p. 2221 ss.). Stando così le cose non varrebbe la pena di mettere nero su bianco questi nomi?

Infine, indicazioni in tale direzione provengono anche dal diritto comparato: in tutti gli Stati europei nei quali si è scelta l'elezione parlamentare del Capo dello Stato, il testo costituzionale o la legge per l'elezione presidenziale prevedono candidature ufficiali (accettate dal candidato), presentate da parte di uno (Germania, Grecia,

Lettonia) o più deputati (1/5 dei deputati in Estonia e Ungheria; 30 in Albania). Analoga previsione è contenuta nella legge fondamentale israeliana del 1964 sul Capo dello Stato che, all'articolo 6, richiede che la candidatura sia sottoscritta da almeno 10 deputati della Knesset.

Occorrerebbe, certo, stabilire dei *quorum* elevati per la presentazione delle candidature: si potrebbero utilizzare quelli individuati dall'art. 138 Cost. per proporre il referendum costituzionale ossia un quinto dei deputati (80 dalla prossima legislatura) o dei senatori (40), cinque consigli regionali e cinquecentomila elettori.

La candidatura non dovrebbe, però, essere accompagnata dallo svolgimento di una campagna elettorale e dalla stesura di un programma di politico presidenziale onde evitare che l'indirizzo politico-presidenziale (che finisce per essere esposto nel discorso di insediamento) resti solo politico.

Parimenti, giudichiamo conforme agli scopi perseguiti che il voto non venga preceduto da un dibattito e che il Parlamento in seduta comune resti così un collegio imperfetto.

Da ultimo, non si può dimenticare che forse è giunto il momento di modificare le maggioranze necessarie per essere eletti, per evitare il rischio di avere un Presidente eletto a colpi maggioranza. Si potrebbero, ad esempio, stabilire i seguenti *quorum*: quattro/quinti dei componenti nel primo scrutinio (si tratterebbe di 520 voti su circa 650 aventi diritto); tre/quarti dei componenti nel secondo scrutinio (487 voti su 650); sei/decimi nel terzo (390 voti su 650); ballottaggio tra i due più votati nel terzo scrutinio al quarto.

In conclusione, siamo dell'avviso che un intervento riformatore sul procedimento di elezione del Capo dello Stato appaia ineludibile per elevare al soglio quirinalizio le personalità più autorevoli, preparate ed equilibrate e onde evitare paralisi istituzionali causate dall'incapacità dei grandi elettori di trovare un accordo.



OMAR CHESSA

*La duplice successione.  
Chi succederà a Mattarella  
e cosa al nostro Governo parlamentare?*

SOMMARIO: 1. Mattarella o Draghi? – 2. Sul semestre bianco. – 3. Sulla rieleggibilità e sulla elezione a tempo limitato. – 4. Sulla presentazione di candidature all'elezione presidenziale. – 5. *Il* Capo dello Stato e l'incerto monismo del nostro governo parlamentare. – 6. La questione della trasformazione della nostra forma di governo in senso semi-presidenziale.

*1. Mattarella o Draghi?*

Da qualche mese si è aperta la partita della elezione del nuovo Presidente della Repubblica (d'ora in poi PdR). Nulla di strano, la si gioca ogni sette anni. Ma questa volta appare di particolare complessità, vista la delicatezza del quadro partitico e la singolarità della composizione del Governo in carica, a partire dal suo Presidente, Mario Draghi.

Il grande dilemma è tra la rielezione di Sergio Mattarella, per consentire al Governo attuale di rimanere in carica sino alla fine della legislatura nel 2023 e ai partiti di organizzarsi per tempo in vista di quella scadenza elettorale, e la elezione di Draghi col proposito di assicurare al Paese una continuità dell'azione di governo ben oltre la data del 2023, ma sottraendo il suo responsabile dai rischi e dalle trappole di una contesa elettorale: in altre parole, Draghi continuerebbe a reggere le sorti della Repubblica e a garantire la continuità della direzione politica sui temi del PNRR, dell'impegno europeo, delle "riforme strutturali", ecc., ma come Capo dello Stato anziché del Governo e quindi senza dover affron-

tare l'incognita del passaggio elettorale popolare nel 2023. La prima ipotesi, al momento, è quella preferita dalla gran parte delle forze politiche (che faticherebbero non poco a trovare l'accordo su un terzo nome), mentre la seconda è caldeggiata dalla grande stampa nazionale, con *Il corriere della sera* in testa, e da ambienti molto influenti sul piano economico-finanziario.

È evidente che l'alternativa tra le due soluzioni è nel contempo l'alternativa tra due possibili sviluppi della nostra forma di governo. Perciò va ben oltre la questione contingente di trovare un successore al Quirinale, poiché riguarda altresì la stabile collocazione del potere di direzione politica nel quadro della nostra forma di governo parlamentare a bassa razionalizzazione: in particolare, se debba rimanere ancorato essenzialmente nel raccordo tra Camere ed Esecutivo o se il suo baricentro debba fissarsi stabilmente in corrispondenza del Colle più alto.

Ma prima di interrogarsi sugli effetti che la rielezione di Mattarella o la elezione di Draghi produrrebbero sulla dinamica reale della forma di governo, è utile affrontare alcuni problemi più puntuali, che in queste giornate si stanno ponendo con urgenza particolare: da quelli connessi alla regola del semestre bianco a quelli più strettamente legati all'elezione presidenziale.

## 2. *Sul semestre bianco*

A mio avviso, le vicende politico-costituzionali recenti provano che la regola del semestre bianco offre più inconvenienti che vantaggi, il principale dei quali è il fatto di limitare fortemente il potere presidenziale di risoluzione delle crisi di governo e, in particolare, di formazione di un nuovo esecutivo. È indubbio, infatti, che la possibilità dello scioglimento anticipato può essere uno strumento decisivo di pressione per indurre forze politiche recalcitranti ad accordarsi su una formula di governo.

Anche per questa ragione sarei favorevole a una revisione

dell'art. 88, che espungesse il semestre bianco. È sicuramente apprezzabile la sua *ratio*, che è quella di impedire che il Capo dello Stato "mercanteggi" la concessione di elezioni anticipate con la promessa della rielezione. Ma bisogna altresì osservare, realisticamente, che il Presidente della Repubblica dispone comunque di numerose "risorse", utilmente spendibili all'uopo. Non esiste atto governativo espressivo di scelte di indirizzo politico che non abbia la forma del decreto presidenziale o il cui compimento non contempli un transito per il Quirinale: dagli atti con forza di legge agli atti normativi secondari, dalle nomine dei funzionari alla presentazione dei disegni di legge, ecc. E quanto alla specifica risorsa dello scioglimento anticipato, va detto che niente e nessuno può costringere le forze politiche che ne hanno beneficiato ad adempiere alla promessa di un secondo mandato presidenziale.

Si è avanzata l'ipotesi che, previe dimissioni del Presidente della Repubblica, possa essere il Presidente del Senato, in qualità di supplente del Capo dello Stato, ad adottare eventualmente il decreto di scioglimento anticipato. Ma lo scenario si basa su un'interpretazione costituzionale poco convincente. Il regime delle prerogative presidenziali, infatti, dovrebbe rimanere immutato anche se a esercitarle fosse il supplente, il quale pertanto non acquisterebbe competenze presidenziali diverse o più ampie. Peraltro, le dimissioni presidenziali finalizzate a consentire al supplente di esercitare poteri preclusi al titolare suonerebbero parecchio come un aggiramento della norma costituzionale.

Neanche condivido la proposta di abbinare all'eliminazione del semestre bianco l'introduzione di un divieto espresso di rielezione immediata. Quale problema risolverebbe? Non mi risulta che nella nostra esperienza repubblicana i Capi di Stato abbiano finora "brigato" per ottenere un secondo mandato: è una tentazione che non hanno mai avuto. Lo prova il fatto che abbiamo un solo precedente, quello di Giorgio Napolitano: un precedente che, peraltro, si è prodotto su iniziativa delle forze politiche e non certo del

diretto interessato, il quale acconsentì alla propria rielezione senza entusiasmo e solo per senso di responsabilità. Lo stesso si deve dire del Presidente Mattarella, che appare infatti tutt'altro che disposto a farsi carico di un nuovo mandato.

Ovviamente, la proposta di revisione appena esaminata muove dal presupposto ermeneutico che la nostra Costituzione non vieti la rielezione immediata del Capo dello Stato, né esplicitamente né implicitamente. Ma è noto che in dottrina (e non solo) si sono palesati pure orientamenti di segno diverso, come illustrerò nel paragrafo che segue.

### *3. Sulla rieleggibilità e sulla elezione a tempo limitato*

È risaputo che la questione della rielezione si era già posta con particolare evidenza nel 2013, quando a Giorgio Napolitano si chiese un secondo mandato presidenziale. Fu un precedente ampiamente dibattuto in dottrina, la quale si divise tra coloro che evincevano il divieto di rielezione dalla caratterizzazione complessiva del Capo dello Stato come garante della Costituzione e coloro che, invece, osservavano che un divieto di tal fatta avrebbe potuto farsi valere solo se espressamente previsto.

Per certi versi chi afferma la tesi della non rieleggibilità ovvero chi, più ambiguamente, asserisce che l'eventuale rielezione sarebbe una prassi costituzionalmente dubbia (pur in assenza di un esplicito divieto in tal senso), lo fa per esorcizzare la temuta "politicità" della carica presidenziale e per negare la sua inclusione nel novero degli organi di direzione politica. Infatti, se il Capo dello Stato può essere legittimamente rieletto, la sua mancata rielezione potrebbe interpretarsi come un giudizio negativo di responsabilità politica (in analogia con la sanzione politica che gli elettori fanno valere nei confronti dei partiti, decidendo di non rieleggerne i candidati): il che, però, non sarebbe conciliabile con la espressa previsione costituzionale della sua irresponsabilità.

Sennonché, la tesi prova troppo. Sarebbe implausibile che tutti i Presidenti non rieletti debbano considerarsi per ciò stesso politicamente sanzionati per il loro cattivo operato. Bisogna considerare, infatti, il dato delle prassi, le quali attestano che la mancata rielezione del PdR non ha mai avuto il significato di una sanzione politica. Peraltro, il nesso che si vuole istituire tra possibilità della rielezione e responsabilità politica (e quindi, specularmente, tra divieto di rielezione e irresponsabilità politica) è troppo debole. A prenderlo troppo sul serio dovremmo giungere alla conclusione che la previsione di limiti ai mandati non sarebbe conforme a democrazia, considerato che l'attività politica svolta nell'ultimo mandato disponibile non potrebbe essere oggetto di un giudizio retrospettivo di responsabilità politica: un sindaco italiano al secondo mandato, ad esempio, dovrebbe astenersi dal compiere scelte politiche poiché esse sarebbero insindacabili politicamente dal voto elettorale? E lo stesso, in chiave di comparazione, dovrebbe dirsi anche per il Presidente degli Stati Uniti d'America, al quale – com'è noto – sono preclusi tre mandati consecutivi?

Anche per queste ragioni chi scrive ha sostenuto in passato la tesi della inesistenza del divieto di rielezione immediata. Sono decisive almeno tre circostanze. Anzitutto, rileva la mancanza di una esplicita previsione in tal senso. A giudizio di taluni questo dato non sarebbe concludente, poiché nel campo del diritto costituzionale l'assenza di disciplina non fonderebbe né permessi né obblighi e la lacuna dovrebbe essere riempita con le risorse dell'interpretazione sistematica. Ma qui il silenzio del Costituente non è "neutro", poiché il testo costituzionale ha espressamente escluso la possibilità di un secondo mandato per coloro che, sempre su elezione parlamentare, entrano a far parte della Corte costituzionale e del CSM, per i quali, infatti, vale il divieto espresso d'immediata rieleggibilità (artt. 104, comma 6, e 135, comma 3, Cost.). Come terza circostanza, sempre ai fini dell'interpretazione sistematica, c'è il dato normativo costituito dalla regola del "semestre bianco", la

quale – come si è detto – è posta al fine di impedire al Presidente in carica di “mercanteggiare” la richiesta partitica di elezioni anticipate con la propria rielezione: e quindi, è una norma che ha senso proprio nel presupposto che la possibilità di rielezione vi sia.

La eventuale rielezione di Mattarella sarebbe a “tempo parziale”, come quella di Napolitano? E come valutare questo precedente dal punto di vista del diritto costituzionale? Anzitutto, bisogna chiedersi se quest’ultimo sia stato veramente un “precedente”: non ogni evento politico-istituzionale, infatti, merita di considerarsi tale per il diritto costituzionale, ma solo quelli che articolano una specifica interpretazione del testo costituzionale. E non mi sembra che vi sia il dubbio interpretativo che la Costituzione vieti le dimissioni da una carica elettiva prima della sua scadenza naturale. In realtà nel 20 aprile 2013 non ci fu nessuna “elezione a tempo”, poiché Napolitano fu eletto per sette anni, ai sensi dell’art. 85, primo comma, Cost. E le dimissioni rassegnate, poi, nel 14 gennaio 2015 non ebbero la forza retroattiva di qualificare l’elezione di due anni prima come un’ipotesi diversa da quella prevista, appunto, nell’art. 85.

Altra questione è se si possa condizionare la rielezione alla fissazione di un termine anticipato rispetto alla scadenza naturale del mandato: ma mi sembra evidente che neppure questa può rientrare nel novero delle interpretazioni possibili dell’art. 85, il quale dice inequivocabilmente che si è eletti per sette anni, sicché niente e nessuno potrebbe sostituirsi alla volontà dell’eletto per far valere la promessa delle dimissioni anticipate. E del resto, chi avrebbe titolo per raccogliere questa promessa? Di fronte a quale organo costituzionale sarebbe lecito assumere un tale impegno e quali sarebbero gli strumenti o i rimedi per farne valere la cogenza?

#### *4. Sulla presentazione di candidature all’elezione presidenziale*

Nel dibattito scientifico e nel discorso politico non pochi so-

stengono che una convenzione costituzionale (e per altri persino una vera e propria consuetudine costituzionale) vieterebbe la presentazione di candidature alla carica presidenziale.

È una tesi che deve essere valutata anzitutto alla luce dell'art. 84 Cost., il quale prevede che sia eleggibile alla carica di PdR possa «ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni d'età» e che «goda dei diritti civili e politici». La disposizione non aggiunge altro e, in particolare, non subordina l'elezione alla previa formalizzazione di candidatura, come invece è previsto per molte cariche elettive (da quella di parlamentare a quella di consigliere regionale, sindaco, ecc.). Il novero degli eleggibili, infatti, è circoscritto solo dalle parole «ogni cittadino» (*che abbia compiuto cinquant'anni, ecc.*). Direi, pertanto, che il dettato costituzionale sicuramente non contempla “formali candidature”: diversamente, sarebbero eleggibili solo coloro che ne avanzassero una (nei modi e termini che, in ipotesi, sarebbero previsti dalla disciplina costituzionale).

Altra questione è se ciò impedisca la presentazione di candidature “informali”. Mi sembra che sul punto ci sia almeno un precedente: quello di Massimo D'Alema nel 2006. Ricordo che alla comunicazione della informale candidatura seguì anche la illustrazione delle linee che avrebbero ispirato il suo mandato in caso di elezione. Ma al di là questo precedente, rimasto per il vero isolato, penso che niente possa legittimamente impedire a «ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni» di comunicare al Paese il suo desiderio di essere eletto a Capo dello Stato e di dire come eserciterebbe la carica. Nessuna convenzione costituzionale avrebbe la forza di vietare questa eventualità (e proprio in virtù della natura delle *constitutional convention*); e neppure l'avrebbe la “teoria della forma di governo parlamentare”, a meno che con un costruttivismo interpretativo spericolato si vogliano estrarre dall'astratto concetto di “forma di governo” norme di divieto ulteriori rispetto a quelle che già si evincono dalle disposizioni costituzionali.

5. *Il Capo dello Stato e l'incerto monismo del nostro governo parlamentare*

E vengo alla questione centrale di questo breve contributo: quali sviluppi alternativi della nostra forma di governo saranno presumibilmente associati alla rielezione di Mattarella ovvero all'elezione di Draghi?

A mio avviso, la rielezione di Mattarella (o di altra figura di estrazione partitica, e quindi diversa da Draghi) confermerebbe il quadro che già conosciamo, che è quello tipico di un sistema parlamentare a bassa razionalizzazione: cioè di un sistema che non solo non stabilizza il rapporto tra Camere e Governo mediante dispositivi di sfiducia costruttiva, automatismi sullo scioglimento e clausole di sbarramento, ma che inoltre accorda al PdR un ampio ventaglio di attribuzioni, assai più di quante siano riconosciute nei sistemi intensamente razionalizzati, dove infatti il Capo dello Stato ha un ruolo costituzionale minimale.

Basti considerare che in Germania il *Grundgesetz* ridimensiona drasticamente i due poteri tradizionali del Capo di Stato parlamentare: ossia il potere di nomina del gabinetto e il potere di dissoluzione anticipata del Parlamento. Il primo, infatti, è sostanzialmente sostituito dall'elezione parlamentare del Cancelliere (artt. 63-64 GG) e, soprattutto, dall'istituto della sfiducia costruttiva (art. 67 GG), che di fatto elimina il ruolo politicamente importante del Capo di Stato nella risoluzione delle crisi di gabinetto. Il secondo – cioè il potere di scioglimento – è tassativamente legato al verificarsi di condizioni tipiche, le quali lasciano in capo al Presidente federale un margine di valutazione praticamente inesistente. Dove prima c'erano *poteri*, il cui esercizio poteva essere più o meno intenso secondo le circostanze politiche e secondo l'apprezzamento di chi ne era titolare, adesso ci sono *regole*, il cui operare prescinde da un vero intervento presidenziale attivo.

Al contrario, in un governo parlamentare a bassa razionalizzazione rimane sempre aperta la possibilità di un forte attivismo pre-



sidenziale, che può così impedire la compiuta unitarietà sostanziale del potere di direzione politica. Anche per via di questi caratteri di fondo del nostro disegno costituzionale la forma di governo repubblicana manifestò da subito un *monismo incerto*, che ancora oggi non pare abbia dismesso ma anzi rafforzato: cioè una dinamica che sembra porsi nel guado tra logica monista e logica dualista, facendo della nostra Repubblica parlamentare quasi una sorta di *tertium genus*, di «terza via» ovvero di «governo parlamentare a tendenza presidenziale».

In altre parole, l'Italia repubblicana è stata sinora una “Repubblica del Presidente” oltre che una “Repubblica dei partiti”. E la rielezione di Mattarella (o la elezione di altro attore politico-partitico diverso da Draghi) confermerebbe in prospettiva questa duplice caratterizzazione, questo equilibrio tra partiti e Capo dello Stato, che associa il secondo alla direzione politica, pur essendo questa localizzata fondamentalmente nel raccordo tra Camere e Governo.

#### *6. La questione della trasformazione della nostra forma di governo in senso semipresidenziale*

Invece l'elezione di Mario Draghi alla carica presidenziale aprirebbe uno scenario nuovo, con una potente accelerazione nella direzione di un semipresidenzialismo di fatto. E ciò in ragione del grande prestigio sia nazionale che internazionale dell'attuale *premier* e del suo ruolo quale “reggitore” della politica italiana in questa fase di crisi pandemica, emergenza economica e fluidità del quadro partitico: ruolo che è prevedibile non sarebbe dismesso una volta giunto al Quirinale e che pertanto conferirebbe al mandato presidenziale un pronunciato protagonismo politico.

D'altronde, che il nostro sistema parlamentare stia assumendo una colorazione semipresidenziale sulla falsariga dell'esperienza costituzionale francese non è tesi inedita nel dibattito costituziona-

listico italiano. Però occorre qualche precisazione. Ci sono senza dubbio differenze insuperabili tra il nostro disegno costituzionale della forma di governo e quello d'Oltralpe. Da noi il Capo dello Stato è di elezione parlamentare ed esercita tutte le sue funzioni mediante controfirma ministeriale, lì invece è di elezione popolare e gode di un *domaine réservé*, esente da controfirma (ad es., il potere di scioglimento anticipato). Non sono dettagli poco significativi. E difatti, impediscono la piena assimilazione dei due modelli, in assenza di corpose revisioni costituzionali.

Ma le dinamiche reali del nostro governo parlamentare potrebbero imboccare una direzione che avvicina i due modelli più di quanto sia accaduto finora. Ad esempio, non si può escludere che in futuro una maggioranza parlamentare assoluta sufficientemente coesa (cosa più facile a ottenersi a seguito della riduzione del numero dei parlamentari) decida, dopo il terzo scrutinio, di eleggere alla carica di Capo dello Stato il proprio *leader*, il quale pertanto guiderebbe la maggioranza parlamentare e il Governo dal Quirinale anziché da Palazzo Chigi, nominando alla carica di Presidente del Consiglio un proprio collaboratore o comunque una figura politicamente subordinata, analogamente a ciò che accade nei rapporti tra il Presidente francese e il (suo) primo ministro. E una volta che sarà chiaro all'opinione pubblica dove risiede il centro reale della direzione politica nazionale non sarà implausibile o bizzarra la proposta di adeguare formalmente il quadro costituzionale al modello semipresidenziale già affermatosi in via di fatto.

Anche l'elezione di Draghi potrebbe instaurare una modalità di tipo semipresidenziale. Certo, la sua ascesa al Quirinale e il suo ruolo di reggitore della Repubblica per tutti i sette anni sarebbe assicurato non già dal fatto di essere il capo politico di una maggioranza parlamentare compatta, bensì dall'esatto contrario, cioè dalla debolezza e fluidità del quadro partitico (il quale, perciò, subirebbe la presidenza Draghi più di quanto sarebbe disposto a supportarla). Però, anche in questo caso è prevedibile che prima della scadenza del settennato si avanzi la proposta di revisionare il

disegno costituzionale in senso presidenziale (o semipresidenziale), introducendo l'elezione popolare diretta del Capo dello Stato e adeguando i suoi poteri in modo da farne il centro propulsivo dell'indirizzo politico: un esito ancor più probabile se nei prossimi anni il ruolo dei partiti, anziché recuperare incidenza, dovesse proseguire nel suo cammino declinante.



**Tutti i numeri del Presidente**  
di Marta Addis e Salvatore Mario Gaia

Nome	Durata del mandato	Discorsi alle camere	Rinvii Leggi	Provvedimenti di grazie	Nomine del Presidente del Consiglio	Nomine giudici della Corte costituzionale	Nomine Senatori a vita
Enrico De Nicola	1946/1948	-	-	-	-	-	-
Luigi Einaudi	1948/1955	13	4	15.000	7	-	8
Giovanni Gronchi	1955/1962	40	3	7.423	7	9	1
Antonio Segni	1962/1964	14	8	926	3	-	3
Giuseppe Saragat	1964/1971	23	-	2.925	6	3	4
Giovanni Leone	1971/1978	13	1	7.498	8	4	1
Sandro Pertini	1978/1985	13	7	6.095	8	3	5
Francesco Cossiga	1985/1992	31	22	1.395	6	5	5
Oscar Luigi Scalfaro	1992/1999	11	6	339	6	4	-
Carlo Azeglio Ciampi	1999/2006	1	8	114	4	5	5
Giorgio Napolitano	2006/2012 2013/2015	4	1	23	5	3	5
Sergio Mattarella	2015/in carica	3*	1	26	3	2	1

Figura 1. Statistiche riguardanti gli atti presidenziali: discorsi rivolti alle Camere, Leggi rinviare al Parlamento, Provvedimenti di grazia, Nomine.

Fonte: elaborazione propria da dati dell'ufficio della presidenza della Repubblica.

I dati inseriti sono aggiornati al 07/12/2021.

\* Tra i discorsi alle camere è incluso il messaggio a Governo e Parlamento allegato dal Presidente Mattarella tramite lettera in data 11/09/2020 in occasione della promulgazione del DL 76/20 “Decreto semplificazioni”

## Bibliografia essenziale

- Amato G., Bruno F. (1989), *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'assemblea costituente*, in *Quaderni costituzionali*.
- Armaroli P. (1977), *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, Cedam.
- Baldassarre, A. e Mezzanotte, C. (1985), *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza.
- Barile P. (1946), *Orientamenti per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia.
- Barile P. (1963), *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*.
- Bindi E.; Perini M. (2015), *Il Capo dello Stato: notaio o sovrano?*, Torino, Giappichelli.
- Brizzi, R. (2018), *Storia dell'elezione del Capo dello Stato*, in Cassese, S.; Galasso; G. Melloni, A. (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Calamandrei P. (1966), *Valore e attualità della Repubblica presidenziale*, in *L'Italia libera*, 19 settembre 1946, ora in ID., *Scritti e discorsi politici*, Bobbio N. (a cura di), Firenze, La Nuova Italia.
- Camera dei deputati segretario generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. IV, *Assemblea costituente: Interventi di Ruini*, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, 1466; Clerici, Seduta pomeridiana dell'11 settembre 1947, 2618; Tosato, Seduta antimeridiana del 23 ottobre 1947, 3477 ss.; Bozzi, *ivi*, p. 3476 ss.
- Camera dei deputati segretario generale (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, *Atti della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Relazioni di Mortati*, seduta di martedì 3 settembre 1946, 898; Conti,

- ivi*, 911. *Interventi* di Perassi, seduta di mercoledì 4 settembre 1946, 102; Calamandrei, seduta di giovedì 5 settembre 1946, 933 ss.; Lussu, *ivi*, 930 ss.; Tosato, *ivi*, 936; Vanoni e Bulloni, *ivi*, 943; Einaudi, *ivi*, seduta di mercoledì 4 settembre 1946, 911 ss.; Bozzi, *ivi*, seduta di giovedì 5 settembre 1946, 929-930; La Rocca, *ivi*, 928 e Amendola, *ivi*, 939.
- Carlassare L. (2013), *Capo dello Stato: potere di nomina (art. 92) e modalità di elezione (art. 83) a Costituzione invariata*, in *Rivista AIC*.
- Cassese, S.; Melloni, A.; Galasso G. (a cura di), (2018), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, voll. 1 e 2.
- Chessa, O. (2010), *Il Presidente della Repubblica parlamentare*, Napoli, Jovene.
- Ciaurro G. F. (1971), *Il procedimento per l'elezione del Presidente della Repubblica*, in *Nuovi studi politici*.
- Clementi F. (2021), Art. 83 in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, E. G. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali* (Vol. 1 e 2), Bologna, Il Mulino.
- D'Alessio G. (a cura di), (1979), *Alle origini della Costituzione italiana, I lavori preparatori della «Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)»*, Bologna, il Mulino.
- Damilano, M. (2021), *Il Presidente*, Milano, La nave di Teseo.
- Duverger M. (1950), *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, A. Colin.
- Elia G. (1970), voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del Diritto*, XIX
- Esposito C. (1960), voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del. Diritto*, VI
- Frosini, T. E. (2013), *La "Repubblica del Presidente" e il secondo mandato*, in *Revista catalana de dret públic*.
- Fusaro, C. (2003), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino.
- Giacone, A. (2012), *Enrico De Nicola e la transizione istituzionale tra Monarchia e Repubblica (1944-1946)*, in *Laboratoire Italien*, n. 12.



- Giannini, M.S. (2002), *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino dell'Istituto degli Studi Socialisti*, II, n. 7, 11 aprile 1946, ora in ID., *Scritti*, Milano, Giuffrè, vol. II.
- Mammarella, G.; Cacace, P. (2011), *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza.
- Manetti M. (2017), voce *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto Annali*, X.
- Martines T. (1964), *Una revisione costituzionale: eleggibilità del Presidente della Repubblica e potere di scioglimento*, in *Rassegna parlamentare*.
- Menegatto G. (2021), *Ancora sul semestre bianco e sulla rieleggibilità del Presidente della Repubblica, a 130 anni dalla nascita di Antonio Segni*, in *Consulta Online*.
- Olivetti M. (2015), *Il tormentato avvio della XVII legislatura: le elezioni politiche, la rielezione del Presidente Napolitano e la formazione del governo Letta*, Scritti in onore di D'Atena, Tomo III, Milano.
- Olivetti M. (2021), *Articolo 88*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G. E. Vigevari (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo. Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali* (Vol. 2), Bologna, Il Mulino.
- Paladin L. (1986), voce *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del Diritto*, XXXV.
- Pischel G. (1945), *Sistemi elettorali e stabilità di governo*, in *Stato moderno*, n. 14.
- Rescigno G.-U. (2016), *Presidente della Repubblica*, Treccani Online.
- Ridolfi, M. (a cura di), (2014), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, Viella.
- Rizzo G. (1973), *La repubblica presidenziale*, Roma, Edizioni italiane, 1944; v. ora la 3<sup>o</sup> ed., con prefazione di G. Negri, Milano, Giuffrè.
- Sacco F. (2006), *L'elezione del Capo dello Stato: questioni procedurali, rieleggibilità e responsabilità politica dell'organo presidenziale*, in *Diritto pubblico*.

Stradella E. (2013), *L'elezione del Presidente: spunti dall'Europa, prospettive per l'Italia*, Pisa University Press.

Tebaldi M. (2005), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino.

Volpi M. (2016), *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Torino, Giappichelli, VI ed.

Zagrebelsky, G. (2021), *I tarli della Repubblica*, in *La Repubblica*, 11 novembre 2021.

### *Gli Autori*

CARLA BASSU insegna Diritto pubblico comparato nell'Università di Sassari.

ELENA BINDI insegna Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Siena.

OMAR CHESSA insegna Diritto costituzionale nell'Università di Sassari.

FRANCESCO CLEMENTI insegna Diritto pubblico comparato nell'Università di Perugia.

TOMMASO EDOARDO FROSINI insegna Diritto pubblico comparato nell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

FEDERICO FURLAN insegna Diritto costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca.

CLAUDIO MARTINELLI insegna Diritto pubblico comparato nell'Università di Milano-Bicocca.

FRANCESCA ROSA insegna Diritto pubblico comparato nell'Università di Foggia.

GIULIO ENA VIGEVANI insegna Diritto costituzionale nell'Università di Milano-Bicocca.



## *sentieri giuridici*

1. C. FRANCHINI, *La disciplina pubblica dell'economia tra diritto nazionale, diritto europeo e diritto globale*, 2020
2. G. SORRENTI, *Il giudice soggetto alla legge ... in assenza di legge: lacune e meccanismi integrativi*, 2020
3. G. DELLA CANANEA, L. FIORENTINO (a cura di), I "poteri speciali" del Governo nei settori strategici, 2020
4. M. ESPOSITO, *(Dis)Unione Europea. Dal miraggio di una federazione perequativa al consolidamento egemonico dei "più uguali" (a margine della sentenza del BverfG 5 maggio 2020)*, 2021
5. F. MUSELLA (a cura di), *L'emergenza democratica. Presidenti, decreti, crisi pandemica*, 2021
6. C. PINELLI, *Lavoro e Costituzione*, 2021
7. C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, 2021
8. M. MACCHIA, *Amministrare la democrazia. Parlamento ed equilibrio dei poteri ai tempi delle crisi*, 2021
9. E. LAMARQUE, *Corte costituzionale e giudici nell'Italia repubblicana. Nuova stagione, altri episodi*, 2021
10. L. M. PEPE (a cura di), R.J. HEFFRON, *L'energia attraverso il diritto*, 2021
11. F. M. NICOSIA, *Concetti economici. Il mercato e la forza*, 2021

Finito di stampare presso la *Grafica Elettronica* (Na)  
nel mese di