

# FRANCESCO BONINI

## LA PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

M. Tocqueville croit qu'il convient de donner au Président de la république à peu près les prérogatives d'un roi constitutionnel, moins la durée, l'inviolabilité et l'irresponsabilité.<sup>1</sup>

Così, al momento dell'“invenzione” del presidente della Repubblica nella storia costituzionale europea, nel Comitato della Costituente francese del 1848.

Quasi cento anni più tardi la Costituente italiana fa i conti con lo stesso plesso di questioni relative alla definizione del profilo del capo dello Stato repubblicano: si confronta infatti con la stessa vicinanza con l'esperienza monarchica, ma anche con la varietà di sviluppi dell'istituzione presidente della Repubblica in Europa e segnatamente in Francia e in Germania. Ferme restando le considerazioni su quella che potremmo definire non utilizzabilità dell'esempio americano, ovvero, come si dirà in modo quasi unanime, in Costituente, e ribadisce Ruini il 23 ottobre,

un regime che ha fatto magnifica prova al Nord, pessima al Sud d'America; e non si è mai trapiantato in Europa, dove si è invece realizzato per forze storiche, nel solco dell'esempio e della “scoperta” inglese, il tipo di Governo parlamentare o di Gabinetto.

---

<sup>1</sup> In P. Craveri, *Genesi di una costituzione. Libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli, Guida, 1985, p. 155.

Senza ripercorrere qui il dibattito costituente<sup>2</sup> ci limiteremo nel primo paragrafo a delineare i caratteri dell'istituzione, facendo riferimento al contributo dei relatori del progetto di Costituzione, ovvero Mortati, Conti, e soprattutto Tosato e Ruini. L'esponente comunista Vincenzo La Rocca infatti nella sua schematica relazione si limita a proporre «una base organica ai provvedimenti per le circostanze di eccezione», poi più diffusamente nell'intervento del 12 settembre mostra come i comunisti in realtà si contentino di giocare di sponda su tutte le questioni istituzionali, dunque anche sul presidente, alla luce anche dell'esito della prima Costituente francese.

Fissato questo quadro, “allo stato nascente”, nei successivi paragrafi cercheremo di cogliere le dinamiche istituzionali della presidenza anche in questo caso non in modo sistematico, ma identificandone alcuni tratti, che ci sembrano i più significativi per la complessa identità. Concluderemo su una valutazione di quella che, con una espressione che riprendiamo da Constant, possiamo chiamare la *force* della presidenza.

### 1. SUI CARATTERI DELLA PRESIDENZA

Al riparo del punto di incontro, un minimo comune denominatore raggiunto non senza difficoltà ed ambiguità, rappresentato dall'ordine del giorno Perassi, approvato in seconda Sottocommissione il 5 settembre 1946, che conviene su una qualche forma di razionalizzazione del parlamentarismo, si arriva, come formalizzato negli articoli da 83 a 91, ad un profilo del presidente della Repubblica funzionale al fatto per cui, come sintetizza con una formula icastica Egidio Tosato, «per il funzionamento del governo parlamentare occorre che il Capo dello Stato non sia né troppo debole né troppo forte».<sup>3</sup>

Nella relazione sul potere legislativo Costantino Mortati aveva configurato tre possibili tipologie:

Il Capo dello Stato può essere configurato in vari modi e precisamente: o con funzioni puramente rappresentative (tipico in questo senso il progetto di costituzione francese del 1946, non ratificato dal *referendum*), oppure con competenza di intervento attivo, più o meno penetrante, nelle varie funzioni dello Stato, o infine come organo estraneo alla determinazione e all'attuazione del giudizio politico, e quindi distinto dai vari poteri e titolare di un quarto potere, neutro o moderatore, quale cioè guardiano della costituzione. In quest'ultima ipotesi la funzione veramente caratteristica del Capo dello Stato è di accertare la corrispondenza degli orientamenti popolari con quelli degli organi rappresentativi e di questi ultimi tra di loro, onde mantenere una costante armonia.<sup>4</sup>

---

2 Ho avuto occasione di delineare il tema in *Il capo dello Stato: i retaggi della Monarchia e le prerogative della Repubblica*, in M. Ridolfi (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, Viella, 2014, pp. 27-46.

3 E. Tosato, *Il Capo dello Stato e il governo*, in *La nuova costituzione italiana. Progetto e relazioni*, Roma, Studium, 1947, p. 174. Si veda per la commissione da lui presieduta M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2000, p. 401.

4 La relazione Mortati è pubblicata in *La nuova costituzione italiana* ma anche è dispo-

È una precisa indicazione di rotta, cosicché, tra la Costituzione francese di quella che sarà la Quarta Repubblica e l'esperienza di Weimar, si traccia una linea ulteriore, che fa chiaro riferimento alla Terza Repubblica francese, ovvero all'orléanismo. Tanto più in presenza di una recentissima esperienza monarchica.

Ma arriviamoci con ordine.

Conti nella sua relazione si limita ad una affermazione di principio per cui

Il Capo dello Stato deve essere l'organo, che, oltre rappresentare l'unità dello Stato all'interno ed all'estero, esercita una funzione moderatrice nel giuoco delle parti politiche che si alternano nella direzione del Governo dello Stato, avendo soprattutto il compito di essere il guardiano della Costituzione, cioè di assicurare che le norme costituzionali siano lealmente osservate a cominciare dal Governo.

Tuttavia nell'intervento in aula, ovvero nella replica dei relatori al dibattito generale sulla seconda parte della Costituzione, il 19 settembre è molto chiaro, a proposito del profilo:

Ricordo le discussioni che feci con l'amico onorevole Perassi, cinque, sei, sette anni or sono. Ci siamo convinti da allora che il sistema presidenziale per l'Italia non è assolutamente accettabile. Siamo favorevoli al sistema che in Francia non diede cattivi risultati. In fondo si tratta di un potere che, in certi momenti e per certe funzioni, si afferma come e quanto è necessario, ma di un potere che per tutto il resto è *au dessus de la mêlée*, è fuori della mischia ed è di natura arbitrare al di sopra di tutto e di tutti.<sup>5</sup>

D'altro canto anche in Francia, nel corso del tumultuoso processo costituente della Quarta Repubblica, lentamente si recuperano tratti della Terza, man mano che si fuoriesce dalla deriva convenzional-assemblearista inizialmente proposta dalle sinistre, che avevano liquidato le posizioni riformiste di de Gaulle (ma anche di Blum).

Come era stato nel 1875, anche in Italia il profilo del presidente nasce dalla rovina di quello che Ruini, sempre nella discussione del 19 settembre definisce il «pilone regio» di quell'edificio a due piloni che a suo dire poteva schematizzare la struttura dello «Stato parlamentare».

Ne conseguono, argomenta Ruini, due «tendenze estremiste», quella del governo di assemblea o di convenzione e quella nostalgica. Di qui in positivo la necessità di «ristabilire in altra forma, democraticamente, il pilone crollato», alla luce del fatto che «noi vogliamo ricordare e subordinare tutti gli organi dello Stato alla sovranità popolare».

A questa allora, «per elezione indiretta», è ricondotta anche l'elezione del capo dello Stato, che dunque – è bene tenerlo presente come elemento strutturale della storia costituzionale della Repubblica – si deve ritenere a pieno titolo appunto un

---

nibile in rete, sul sito <https://storia.Camera.it/>, cui si rimanda per tutte le citazioni puntuali delle discussioni in Commissione e in Assemblea.

5 A.P. Assemblea costituente, *on line* in <https://storia.Camera.it/>, 19 settembre 1947, p. 335.

appuntamento elettorale. Che non a caso avrà anche dei tratti periodizzanti, come avremo modo di osservare.

Ruini, ribadendo la scelta per un sistema parlamentare, sottolinea che: «Sarebbe imperdonabile imprudenza sradicarlo ed abbandonarlo nel procedere alla ricostruzione del nuovo Stato», ma riprende le considerazioni di Mortati, che aveva affermato l'importanza dell'introduzione del referendum e dello scioglimento, per cui la variante italiana adottata nel progetto secondo Ruini si poteva definire «semiparlamentare»: <sup>6</sup>

Quello italiano – aveva infatti osservato Mortati 18 settembre 1947 – non si conforma al tipo di regime parlamentare puro, ma invece realizza un tipo di regime parlamentare misto o semidiretto. Perché lo scioglimento importa il deferimento all'arbitrato popolare di determinate controversie o questioni costituzionali. Il referendum è precisamente sulla stessa linea, risponde alle stesse esigenze e tende alla stessa finalità dello scioglimento. <sup>7</sup>

Si tratta di una sintesi molto chiara e una sostanziale eco delle proposte che la scuola di Strasburgo, da Carré de Malberg a René Capitant, aveva avanzato nei primi anni Trenta per uscire dall'*impasse* del «parlamentarismo assoluto» che stava bloccando la Terza Repubblica.

In concreto il profilo del presidente della Repubblica viene definito da Egidio Tosato in Sottocommissione. Cade in Aula la proposta di un ballottaggio davanti al suffragio universale, esauriti i primi tre tentativi di elezione a maggioranza qualificata, da parte di un collegio che, per sottolineare la soggettività propria del presidente, non si vuole fare assolutamente coincidere con il Parlamento. A questo fine si provvede ad aumentare in Aula fino a tre il numero dei rappresentanti delle regioni. <sup>8</sup>

Il risultato bilanciato era già stato affermato da Ruini, presentando il progetto di Costituzione. Aveva tenuto a sottolineare il significativo e peculiare profilo del presidente della Repubblica, sottratto definitivamente allo spazio dell'esecutivo, sancendo così la parabola compiuta durante la vigenza dello Statuto. Rimarca però che

---

6 Di «aspetto semiparlamentare del sistema» parlerà anche Cesare Salvi, relatore del progetto di riforma costituzionale nella Commissione D'Alema, nella seduta n. 66, 22 ottobre 1997, p. 2637 degli *Atti*, disponibili on line.

7 A.P. Assemblea costituente, cit., p. 303.

8 «Durante la discussione - si legge nel primo organico commentario ai lavori costituenti, redatto dal Segretariato generale della Camera dei Deputati - i sostenitori delle varie tesi riguardanti la composizione del collegio presidenziale si richiamarono ai precedenti di diritto costituzionale comparato, facendo notare come la elezione indiretta dalle assemblee legislative fosse in vigore in: Francia, U. R. S. S., Svizzera, Cecoslovacchia, Polonia e Turchia; quella popolare diretta in: Portogallo, Austria e Germania (Costituzione di Weimar); quella popolare indiretta (di secondo grado) in Argentina e negli Stati Uniti, e come solo la Spagna (Costituzione repubblicana del 1931) usasse un sistema misto (Cortes, integrate dai cosiddetti "compromisarios" eletti, in numero eguale ai deputati, a suffragio universale), dovuto al fatto che il sistema parlamentare colà vigente si basava sul principio dell'*unicameralismo*».

questa sottrazione non ne sminuisce la figura, che tiene invece a valorizzare. Rispetto al primo ministro (così ancora definito nel progetto di costituzione) «ha funzioni diverse, che si prestano meno ad una definizione giuridica di poteri». La notazione è significativa e rivela la linea di definizione del potere *en de hors*, su cui torneremo in conclusione. Parla di «missione di equilibrio e di coordinamento», ma in senso politico appunto, dunque dai profili aperti e variabili. Resta infatti, molto chiaro il presupposto orleanista, ovvero il fatto che, nel processo continentale di sviluppo istituzionale, il capo dello Stato non è mai stato definitivamente espulso dal circuito della decisione politico-istituzionale, come è invece avvenuto nel sistema Westminster (e avverrà di lì a poco nella Repubblica Federale). Non più «pilone», ma comunque, per restare nella metafora ingegneristica, un decisivo «tirante» che garantisce la tenuta della costruzione.

Nitti, il 22 ottobre, nel vivo della discussione sugli articoli, con la consueta vena polemica, appena applicata alla scelta del Quirinale, già dimora di papi e di re, criticando il settennato, «adottato perché c'è in Francia», ribadisce però quello che ci interessa, ovvero l'importanza (e le motivazioni) del riferimento alla Terza Repubblica: «la Francia fece una Costituzione repubblicana con criteri monarchici, perché quella del 1875 fu una costituzione scritta da monarchici, che lasciò al Presidente funzioni e attribuzioni esteriori piuttosto monarchiche che repubblicane». Qualcosa del «retaggio monarchico»<sup>9</sup> continua insomma ad operare.

Egidio Tosato era ben consapevole del contesto sistemico. Nella sua relazione aveva sottolineato l'impegno ad attuare l'ordine del giorno Perassi, ovvero «adottare la forma di governo parlamentare, ma di adottarla con quei dispositivi costituzionali che valgano ad ovviare ai più gravi inconvenienti che essa, nella situazione data, naturalmente presenta». Ma aveva anche ammesso che «il compito che si tratta di assolvere appare oltremodo arduo. Non voglio pensare alla quadratura del cerchio, ma non posso nemmeno accarezzare delle illusioni».<sup>10</sup>

In questo disegno di razionalizzazione un ruolo giocava anche il presidente. Ne consegue la sottolineatura da parte di Ruini, sempre in sede di presentazione, che «non è l'evanescente personaggio, il motivo di pura decorazione, il maestro di cerimonie che si vuole vedere in altre costituzioni» e dunque «deve avere consistenza e solidità di posizione nel sistema costituzionale».

Una posizione e un disegno che sarà sottoposto, come tutta la Costituzione, alle dinamiche dell'attuazione. Che si realizzava nel nuovo contesto, non formalizzato in Costituzione, ma ben presente in Costituente, del ruolo dei partiti espresso da Lelio Basso nella pur equivoca formula della «democrazia dei partiti». È questo il dato

9 F. Bonini, *Un retaggio monarchico nelle istituzioni della Repubblica?*, in «Cheiron», 25-26, 1996, monografico su *La monarchia nella storia dell'Italia unita. Problematiche ed esemplificazioni*, a cura di F. Mazzonis, pp. 103-127.

10 Tosato, *Il Capo dello Stato e il governo*, cit., p. 175.

fondamentale che determina il sistema parlamentare italiano, assai più dell'ordine del giorno Perassi. Così qualche anno più tardi Mortati, quasi delineando un bilancio delle dinamiche appunto dell'attuazione, non esiterà a collocare il Presidente tra le «controforze» al *parteien-staat* che si era intanto corroborato, peraltro non senza coerenza con il percorso costituente.<sup>11</sup>

Dal canto suo il giurista che aveva denunciato la «partitocrazia» aveva riconosciuto che

al vertice dello Stato la carta repubblicana colloca dunque un organo che, come sfugge almeno in parte al controllo partitocratico per il modo della sua elezione (a scrutinio segreto), così si mantiene poi fuori del sistema per la stabilità della lunga carica a termine fisso e per la personalità dell'azione, collegata alla sua molto limitata responsabilità politica verso le camere.<sup>12</sup>

In un tale quadro costituzionale cercheremo di cogliere le dinamiche dell'attuazione e dello sviluppo della nuova istituzione non tanto facendone la storia, per cui si stanno accumulando materiali diversi, anche se ancora manca come persuasiva ricostruzione d'insieme,<sup>13</sup> ma scandendo alcuni temi qualificanti del profilo delineato appunto in Costituente.

Avendo superato in durata la Terza Repubblica, che oltralpe resta il regime più longevo, la Repubblica italiana ormai cataloga 13 mandati, considerando quello iniziale e anomalo di De Nicola, che in realtà durò poco meno di un biennio, quanto il secondo di Giorgio Napolitano, unico caso di rielezione, anche se esplicitamente *ad tempus*.

Mediamente sono assai più anziani dei presidenti francesi della Terza e della Quarta Repubblica, sono *over 65* e più normalmente *over 70*, al momento dell'elezione, con l'unica eccezione di Francesco Cossiga.

I presidenti della Repubblica italiana, come del resto quelli della Terza (ma anche della Quarta, superata l'imtemperanza convenzionale iniziale) Repubblica sono accomunati da alcune caratteristiche, le cui eccezioni confermano la regola:

- presentano una significativa esperienza istituzionale, in particolare come presidenti di Assemblea, o ministri e comunque un lungo *cursus* dal quale comunque risalta il fatto che

- non sono *leader* di partiti di primo piano e anche per questo

---

11 Ho analizzato questa dialettica in *Una «istituzionalità cosiddetta esterna». Sui partiti nella storia costituzionale della repubblica*, in G. Carapezza Figlia, G. Frezza, G. Rivosecchi (a cura di), *Partiti politici e sistema ordinamentale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2018, pp. 19-39.

12 G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, [1967], cito dalla terza ed. con pref. di A. Panebianco, Milano, Corbaccio, 1995, p. 436.

13 Si vedano da ultimo i materiali raccolti in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018.

- sono eletti ad una età per cui non si configura un successivo impegno pubblico.

In sette casi ex presidenti di Assemblea, in nove già ministri, ma solo in due casi già presidenti del Consiglio, peraltro in compagini politicamente poco profilate, che governano in fasi di transizione politica. I “cavalli di razza”, ovvero i *leader* di partiti di primo piano, i presidenti del Consiglio di forte spessore politico non sono candidati, o, quando lo siano, in forme esplicite o coperte, sono impallinati – a scrutinio segreto – dal fuoco amico, i cosiddetti “franchi tiratori”.

## 2. L'ELEZIONE

Come emerge dai dibattiti preparatori l'elezione presidenziale è una vera e propria tornata elettorale, sia pure di secondo grado. La qualificano come tale lo scrutinio segreto e la decisione di allargare l'elettorato ai rappresentanti delle regioni, comparsi già al momento dell'elezione del 1948, sia pure limitatamente a quelli dell'Assemblea regionale siciliana eletta per la prima volta il 20 aprile 1947. Quelli di Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, si aggiungeranno per l'elezione del 1955.

Tornata elettorale indiretta, ma di indubbia rilevanza nella storia politica e costituzionale della Repubblica, senza potere entrare nella storia delle elezioni, ne tenteremo di cogliere le dinamiche, mettendone in evidenza alcune caratteristiche per fissarne una tipologia. L'elezione presidenziale è determinata, e il suo esito determina lo stato del sistema politico e delle stesse forze politiche.

Sul lungo periodo delle 13 elezioni presidenziali, la scansione periodizzante che interessa la storia elettorale e politica della Repubblica al 1994 non sembra rappresentare uno spartiacque particolarmente rilevante.

Forse proprio per le peculiari e cangianti caratteristiche del maggioritario all'italiana, coeso alle scadenze elettorali e frammentato in Parlamento, forgiato nel 1994 ed entrato in crisi alle elezioni del 2013, le quattro elezioni presidenziali del ventennio presentano tutte le tre differenti tipologie, già sperimentate nella fase proporzionale: elezioni unanimistiche al primo turno, elezioni maggioritarie, elezioni di largo, ma più o meno travagliato consenso.

L'elezione di Ciampi avviene nel 1999 al primo turno, con il 71,4% dei voti. Questa modalità si era presentata solamente altre due volte, con percentuali lievemente superiori. De Nicola in Assemblea costituente era stato eletto con il 73%, con l'esplicito dissenso solamente del gruppo dell'Uomo qualunque, ma senza un candidato contrapposto. Cossiga, in un contesto di governo pentapartito, ma operante in un quadro di regolazione allargata del sistema politico con modalità post-consociative, nel 1985, era stato eletto con il 76%, contrari solo gli elettori del Partito radicale e di Democrazia proletaria, senza un candidato contrapposto. De Mita aveva preso atto del veto comunista su Andreotti e sigla un accordo con Natta segretario Pci. A Ciampi, il cui nome era stato concordato tra il presidente del Consiglio D'Alema e il capo dell'opposizione Berlusconi, non votato da Rifondazione comunista, era invece stato

contrapposto il candidato di bandiera della Lega nord.

La seconda modalità degli anni del maggioritario all'italiana è realizzata in occasione delle elezioni di Napolitano - uno e Mattarella, rispettivamente nel 2006 e nel 2015: si tratta di una forma immediatamente maggioritaria, avvenuta cioè al momento della diminuzione del *quorum*, ovvero al quarto scrutinio, rispettivamente con il 54,8 e il 66,8% dei voti. Anche a Napolitano, come a Ciampi, si erano opposti i voti di Lega nord, che aveva presentato un candidato di bandiera, e Prc, mentre gli elettori del centrodestra tradizionale si erano astenuti. Non dissimile la modalità dell'elezione di Sergio Mattarella, cui si contrappongono i candidati di bandiera del Movimento 5 stelle e di Lega e Fratelli d'Italia, mentre Forza Italia deposita scheda bianca.

In realtà questa modalità che chiameremmo "maggioritaria" si era già realizzata agli albori della Repubblica. Al quarto scrutinio infatti era stato eletto Luigi Einaudi, nel 1948, con il 57,8 % dei voti.

Sempre al quarto scrutinio era stato eletto anche Gronchi, sette anni dopo, ma con il 78%, con modalità che potremmo definire di largo consenso, non immediato, ma risultante da un complesso travaglio, determinato dal fenomeno dei "franchi tiratori", una caratteristica permanente di una elezione caratterizzata da un elettorato limitato nel numero e dal voto segreto. Tanto nel 1948, che nel 1955 i candidati sostenuti inizialmente dalla Democrazia cristiana, il partito di maggioranza che necessariamente rivendicava la designazione, e in concreto dalla *leadership*, ovvero De Gasperi nel 1948 e Fanfani nel 1955, sono affossati rispettivamente il repubblicano Sforza e il moderato di area Dc, il presidente del Senato Merzagora. Il primo viene colpito dalla fronda dossettiana e specularmente il secondo dall'opposizione interna post-degasperiana nella Dc guidata con piglio forte da Amintore Fanfani.

Einaudi, come nel caso della prima elezione di Napolitano e in quella di Mattarella - non a caso presentato dal partito democratico solo nella quarta votazione - viene però eletto dalla maggioranza di governo, in una elezione che ha anche l'obiettivo di certificarne la soggettività. Le sinistre avevano avviato una interlocuzione per una convergenza sulla nuova candidatura al quarto scrutinio, che tuttavia De Gasperi respinge, coerentemente appunto con una visione maggioritaria del contesto del sistema politico. Così comunisti e socialisti finiranno per convergere, senza che l'interessato lo abbia desiderato, sul nome di Vittorio Emanuele Orlando.

Nel 1955 invece, dopo il cambio in corsa del candidato per l'azione dei franchi tiratori, al quarto e decisivo scrutinio l'elezione di Gronchi, pur scontando l'assenza di decine e decine di voti democristiani, avviene con il 78,8%, la maggioranza più ampia della storia, seconda solo a quella che elegge, anche se al 16° turno, Pertini, con l'82,3% dei suffragi, in piena solidarietà nazionale. Anche in questo caso si arriva al risultato attraverso un complesso gioco che porta attraverso lo scrutinio segreto ad impedire l'affermazione del candidato più gradito alla segretaria del partito designato per la presidenza, il Psi da poco guidato dal Bettino Craxi.

Elezioni di ampio consenso e di gestazione assai complessa sono anche quelle di



Scalfaro e di Saragat. In entrambi i casi la Dc è costretta ad abbandonare, per l'azione dei franchi tiratori, il proprio candidato, Forlani (ma in modo coperto anche Andreotti) nel 1992 e Leone e Fanfani nel 1964. L'ampia convergenza è formalizzata per Scalfaro dall'emergenza antimafia, mentre quasi trent'anni prima si era fondata sul riferimento al cosiddetto "arco costituzionale", che il *leader* socialdemocratico evoca rivolgendo un appello per la convergenza dei «voti di tutti partiti democratici e antifascisti».

Una dinamica simile, a dimostrazione che l'elezione presidenziale mantiene una sua caratteristica propria anche nelle diverse fasi della storia costituzionale della Repubblica, si produrrà in occasione della seconda elezione di Napolitano, persuaso al *bis* dopo che i franchi tiratori del Partito democratico avevano affossato nell'ordine le candidature di Franco Marini, che pure aveva un profilo adeguato, in quanto ex presidente di assemblea ed ex ministro, ma soprattutto di Romano Prodi, la cui mancata elezione conferma il dato strutturale per cui i "cavalli di razza", sia nella fase proporzionale che in quella maggioritaria della Repubblica, non possono ambire alla presidenza, per la comprensibile diffidenza delle *leadership* in campo.

Elezioni maggioritarie nel senso stretto del termine, ovvero con basso margine, rispettivamente il 51,8% e il 51,3%, e una intensa conflittualità sono le elezioni di Segni, al 9° scrutinio, e di Leone, al 23° – era la vigilia di Natale 1971, la più lunga e tormentata nella storia della Repubblica. È la quarta ed ultima tipologia.

In entrambi i casi, per la divisione della Dc, servono i voti delle destre. In effetti l'elezione presidenziale (con voti non determinanti per Gronchi, ma determinanti per Segni e Leone) è l'unica occasione – esplicita ancorché coperta – per una partecipazione dei monarchici, ma soprattutto del Movimento sociale alla dinamica istituzionale di vertice, tali non risultando le fiducie di fatto concesse agli esecutivi della fase declinante del centrismo.

Sommariamente definita una tipologia delle elezioni in quattro categorie: consensuale immediata o elaborata e maggioritaria immediata o conflittuale, un altro elemento che risalta dalla sintetica osservazione delle elezioni presidenziali, in quanto vere e proprie elezioni, è il rapporto di queste con gli altri appuntamenti elettorali (politiche, amministrative e referendum), che segnano le varie stagioni politiche.

Sono eletti da Camera "nuove" De Nicola, Einaudi, Scalfaro, Napolitano 1 e Napolitano 2. Scioglieranno rapidamente le Camere che li hanno eletti Leone, dando così origine all'effimero ciclo neo-centrista e Pertini, ma sempre in termini non conflittuali.

Come non farà Scalfaro, la presidenza cerniera della storia della Repubblica. Già abbiamo ricordato come l'elezione si sia prodotta «sotto dettatura» della strage di Capaci, dopo che, come peraltro era accaduto in altre occasioni, e si produrrà successivamente, i franchi tiratori avevano affossato la candidatura esplicita del segretario Dc Forlani e quella coperta del presidente del Consiglio uscente Giulio Andreotti, portando al Quirinale l'appena eletto presidente della Camera, con il vantaggio anche

di liberare lo scranno di Montecitorio per un esponente del partito successore del Partito comunista, che aveva tenuto questo incarico fin dal 1976.

L'elezione presidenziale è il punto gravitazionale del ciclo elettorale del cambiamento di sistema politico, tra due assetti della Repubblica.

Il ciclo inizia con il referendum del 1991, che destabilizza l'alleanza di governo. Intervenuta una leggina costituzionale per permettere lo scioglimento del Parlamento fisiologico pur in semestre bianco (l. cost. n. 1 del 4 novembre 1991), il presidente Francesco Cossiga lancia al sistema politico l'ultima sfida del suo settennato, decidendo il 25 aprile 1992, due giorni dopo l'inizio della nuova legislatura, di lasciare con dieci settimane d'anticipo sulla scadenza del mandato il Quirinale. Le politiche del 1992 avevano mostrato la debolezza del quadro politico, puntualmente riflessa negli scrutini che si susseguono vanamente fino al 16°.

La soluzione dall'esterno per l'elezione presidenziale si riverbera nell'importanza dell'azione della magistratura nel quadro di Tangentopoli, che determina l'azione del presidente e impatta sul referendum del 18 aprile 1993. Quarto e decisivo appuntamento di un ciclo elettorale del cambiamento del quale dal Quirinale prima Cossiga, poi soprattutto Scalfaro sono stati protagonisti. Fino alla decisione dello scioglimento del 16 gennaio 1994, il cui esito peraltro sarà politicamente opposto a quello atteso. E questa eterogenesi dei fini porterà all'aspetto inedito dei mandati presidenziali del maggioritario, ovvero le coabitazioni.

In realtà elezioni e mandati presidenziali ciclici, ovvero coerenti con il quadro politico, possono essere definiti in realtà solamente quelli di Einaudi e Saragat, le sole due presidenze che iniziano e si concludono in un quadro caratterizzato dalla medesima formula politica, anche se ormai corrotta al momento della fine dei rispettivi settennati. Anticiclico per eccellenza è il mandato di Giovanni Leone, dal neo-centrismo alla solidarietà nazionale. Dopo il 1993 poi, per effetto del sistema delle puntuali «alternanze per disperazione»,<sup>14</sup> ovvero dei cambiamenti di maggioranza che si producono ad ogni consultazione elettorale, è generale un quadro di «coabitazione», più o meno accentuata, cioè conflittuale. Le forme delle coabitazioni, la regola degli ultimi quattro settennati, uno dei quali reiterato, prevedono un presidente eletto da una maggioranza di centro-sinistra che coabita per parti del mandato con governi di centro-destra, o, come nel 2019 con una maggioranza “populista”.

In ogni caso comunque al fine di caratterizzare la figura del presidente, in relazione alla sua maggioranza, risultano emblematiche le parole di uno dei presidenti eletti con più ampio suffragio, Giovanni Gronchi:

Sono contento del modo in cui questa investitura è venuta, voglio dire della quasi unanimità che mi rende indipendente da ogni partito e fazione. Tolga dai seicentocinquantotto suffragi che mi sono

---

<sup>14</sup> L'ho argomentato nella mia *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, Carocci, 2007, pp. 11-12

piovuti addosso quelli della destra: risulterà eletto ugualmente con largo margine. Ne tolga quelli delle sinistre e le conseguenze non cambiano. Ciò mi consentirà di essere il capo dello Stato davvero e non il fiduciario di una parte.<sup>15</sup>

Connesso dunque, ma svincolato, dotato di una *force*, che tuttavia si può attivare soltanto ad intermittenza, non è provvisto di una propulsione sua propria.

Si pone così il problema decisivo del rapporto tra i presidenti e le maggioranze che li hanno eletti, ovvero dell'inserimento del settennato,<sup>16</sup> che era stato esplicitamente pensato nel quadro del sistema politico e dei suoi tempi, come un tempo inusitatamente lungo, proprio per affermare l'autonomia del presidente. Quella che Leopoldo Elia argutamente chiama «la sicurezza della *tenure*»<sup>17</sup> è uno degli elementi che meglio ne caratterizzano la *force*, *en dehors* del sistema politico.

### 3. DINAMICHE DEI SETTENNATI

Nei lavori costituenti, una volta fissata la durata del mandato, riprendendo il modello francese, seguono discussioni sulla non rieleggibilità, che viene tuttavia esplicitamente respinta. In effetti non ci sarà che un caso di rielezione, peraltro non richiesta, in uno dei ricorrenti momenti di crisi del sistema politico.

Solamente Ciampi, pur oggetto di richieste *bipartisan*, esclude esplicitamente una riconferma. Tutti gli altri, salvo Segni, Leone e Cossiga, che hanno lasciato irrevocabilmente e anzitempo per diversi motivi, non hanno escluso la rielezione. De Nicola è votato dalle sinistre al primo scrutinio del 1948, Einaudi invece dallo schieramento laico e liberale alle elezioni che si tengono a conclusione del suo mandato Gronchi, che godeva dell'appoggio di Mattei, e Saragat. Lo stesso Pertini aveva fatto filtrare la sua disponibilità e decide a sorpresa di dimettersi anzitempo, il 29 giugno 1985, con nove giorni di anticipo sulla scadenza, anche perché irritato per il *fin-de non-recevoir*, con cui questa era stata accolta.

In realtà, come dimostra *e-contrario* la vicenda del secondo mandato di Napolitano, cui viene obbligato da uno schieramento trasversale, le cui *impasse* non esita a stigmatizzare nel discorso di re-insediamento, il rinnovo non è fisiologico, proprio per la dinamica del settennato, che risulta necessariamente anticiclica rispetto agli sviluppi del sistema politico.

Può essere interessante allora cercare di identificare quelli che possono essere de-

15 I. Montanelli, *Incontri: Gronchi*, in «Corriere della Sera», 30 aprile 1955 citato da G. Mammarella, P. Cacace, *Il Quirinale. Storia politica e istituzionale da De Nicola a Napolitano*, Roma-Bari, Laterza, 2011, p. 62,

16 F. Bonini, *Il Settennato: da Filadelfia al Quirinale*, in «Storia Amministrazione Costituzione», 26, 2018, pp. 173-206.

17 Citato in N. Rodolico *et al.* (a cura di), *Storia del Parlamento italiano*, 1983, vol. XIX, p. 260.

finiti *turning point* dei diversi settennati.

Le dimissioni presentate il 25 giugno 1947 segnano il punto di svolta del mandato di Enrico De Nicola. Motivate con problemi di salute marcano invece il dissenso rispetto alle modalità di approvazione del trattato di pace e soprattutto sulla fine dei governi di unità nazionale. Immediatamente, il 26 giugno, l'Assemblea costituente, con 405 voti su 431 votanti, lo rielegge. Ma ormai i rapporti con il governo (e in particolare con il suo capo) sono comunque deteriorati.

Punto di snodo del settennato di Luigi Einaudi sono invece le elezioni del 1953, la fine della stagione degasperiana. Aveva assecondato il passaggio delicato della riforma elettorale e di fatto non si riconosce nel contraddittorio attivismo della nuova segreteria Dc, offrendo una sua interpretazione del secondo centrismo, attraverso una consapevole utilizzazione degli ordinari poteri costituzionali del presidente, a partire da quello di nomina del presidente del Consiglio, nella persona di Giuseppe Pella.

In realtà, il rapporto con la *leadership* del partito di maggioranza determina anche la definizione del *turning point* del terzo presidente, ovvero Giovanni Gronchi. Il punto di svolta del settennato è evidentemente il governo Tambroni, che riconsegna, anche se in modo assai complesso e non privo di contraddizioni, l'iniziativa politica alla segreteria del partito di maggioranza relativa, che insedia Fanfani alla guida del governo detto delle «convergenze parallele». Sarà sempre Moro a determinare con pertinacia il successo della candidatura di Segni alla presidenza della Repubblica nel 1962.

Il punto di svolta del settennato interrotto del professore sassarese sarà proprio la crisi del primo governo Moro: ancora una volta si produce un conflitto (che ancora una volta vede in sostanza soccombente il capo dello Stato) con la *leadership* del partito (e del governo). Segni non ottiene l'uscita di scena di Moro, ma in ogni caso quell'affievolimento o bilanciamento della spinta del centro-sinistra obiettivo peraltro per il quale era stato eletto, per iniziativa dello stesso Aldo Moro.

Se è vero che il mandato di Giuseppe Saragat, «Peppino o'telegramma»,<sup>18</sup> è perfettamente ciclico – indirizzo che trova una formalizzazione nei cosiddetti “incarichi vincolati” appunto alla formula di centro-sinistra - è vero, come per Einaudi, che il punto di svolta è il deterioramento progressivo dell'alleanza di centro-sinistra. Di questa duplice dinamica è parabola la vicenda della riunificazione socialista, che si può identificare come il punto di svolta della presidenza. Decisa il 30 ottobre 1966, naufraga dopo la grave sconfitta elettorale con la formazione, nel luglio 1969, di due nuovi partiti socialisti, in un contesto di crisi politica, in cui si colloca l'elezione del suo successore.

In effetti le dimissioni di Giovanni Leone in diretta televisiva alle 20 del 15 giugno 1978, arrivano dopo un progressivo allontanamento dalla nuova *leadership* del suo

---

18 V. Gorresio, *Il sesto presidente*, Milano, Rizzoli, 1971, p. 114.

stesso partito ed appaiono come una evidente concessione allo *junior partner* della solidarietà nazionale, che ben poco aveva ottenuto in termini di riconoscimento formale. Il punto di svolta formale, ovvero la certificazione dell'isolamento del Quirinale nel vivo del ciclo elettorale di cambiamento 1974-1976 può essere identificato con il *fin de non recevoir* opposto dalle Camere al suo messaggio sulle riforme istituzionali del 15 ottobre 1975, seguito poi dal respingimento della legge sul Csm, anch'esso caduto nel vuoto parlamentare.

Anche per il settennato Ciampi la periodizzazione può essere definita con uno dei (rari) messaggi presidenziali, quello sul pluralismo e la libertà di informazione del 23 luglio 2002, anch'esso seguito, l'anno successivo, da un rinvio, quello della cosiddetta legge Gasparri, il 15 dicembre: è l'esemplificazione della realtà e delle conseguenti dinamiche di coabitazione, che il settennato di Ciampi illustra con una chiarezza adamantina, incastonata in un persuasivo discorso di patriottismo istituzionale.

Il *turning point* del settennato di Pertini può essere identificato nel ritorno nei ranghi della classica democrazia dei partiti, con lo scioglimento prodromico alla nona legislatura, che conoscerà il governo più longevo della storia della Repubblica proporzionale, quello di Bettino Craxi.

La prima fase, archiviata la solidarietà nazionale, si era caratterizzata fin dall'inizio per due innovazioni rispetto alla prassi della democrazia dei partiti, in cui peraltro si riconosce, ovvero il primo incarico ad un non democristiano, il repubblicano Ugo La Malfa nel gennaio 1979 e la teorizzazione delle due legittimazioni, applicate al primo governo Cossiga, presidenziale e parlamentare. In effetti sarà Pertini, in tutta la storia repubblicana, insieme forse al secondo Napolitano il capo dello Stato dotato di una maggiore libertà d'azione nella scelta dei presidenti del Consiglio.

Il settennato di Francesco Cossiga conosce una parabola speculare, in rapporto al suo predecessore. Il punto di svolta si può identificare nella caduta del muro di Berlino e dei suoi assetti. Ne sono formalizzazione la polemica contro Leoluca Orlando nel settembre 1990 e il disvelamento del sistema *Stay Behind* il mese successivo.

Il punto di snodo viene formalizzato, in termini altamente conflittuali con il sistema politico, con il messaggio sulle riforme istituzionali del inviato alle Camere il 26 giugno 1991, accolto, non diversamente da quello di Leone, da una astiosa indifferenza.

Sarà tuttavia il suo successore il massimo esternatore nella storia delle presidenze della Repubblica. Scalfaro, eletto come espressione del ritrovato equilibrio del sistema politico dopo la devastante esperienza della strage di Capaci, lo smentisce assecondando la spinta di Tangentopoli, di cui è formalizzazione la decisione di non firmare il decreto predisposto dal Guardasigilli Giovanni Conso il 5 marzo 1993, un punto di snodo verso un protagonismo assoluto. Il crinale prosegue con le decisioni che accompagnano rispettivamente la nascita e la fine del primo governo Berlusconi: la lettera condizionante la scelta dei ministri del 9 maggio 1994 e quella di non procedere allo scioglimento delle Camere al momento della sua caduta, specularmente

controversa rispetto a quella di scioglierle un anno prima. La presidenza forse più controversa nella storia della Repubblica<sup>19</sup> poi si incanala, dopo il nuovo scioglimento del 1996, in toni meno tonitruanti.

Detto del settennato Ciampi e della dinamica di coabitazione, il primo settennato Napolitano ne riprende i tratti (ovvero elezione da centro sinistra, con ministeri prima simmetrici e poi di centro-destra). Ha il suo punto di torsione con la formazione del governo Monti, 16 dicembre 2011. Accompagnata politicamente e istituzionalmente dal Quirinale questa esperienza non è speculare a quella de governo Dini, ma mostra un più diretto e motivato intervento del capo dello Stato, che di fatto risulterà il più attivo protagonista nelle dinamiche di sviluppo del dibattito sulle riforme istituzionali. Questa è la modalità scelta per gestire il complesso passaggio della crisi del bipolarismo della prima fase della Repubblica del maggioritario dopo le elezioni del 2013, promuovendo due governi a guida Pd con la malleveria presidenziale. In questo contesto il *turning point* del secondo mandato sono le (previste) dimissioni, non senza il chiaro segnale inviato ad una certa maniera di intendere l'azione della magistratura requirente, culminato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla presidenza della Repubblica e risolto con la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013.

Consumatasi con il referendum sulla riforma della seconda parte della costituzione la crisi del governo Renzi, il *turning point* della presidenza Mattarella è rappresentato dalle periodizzanti elezioni del 2018, avvenute con un nuovo sistema elettorale. Il risultato determina, dopo la gestione di una delle crisi più rocambolesche della storia repubblicana, prima una coabitazione, coerentemente peraltro – sia pure con attori differenti – con tutta la storia del maggioritario all'italiana e successivamente un discreto lavoro – culminato con la formazione del secondo governo Conte - per superarla, così come avvenuto durante la presidenza Napolitano, in modo da evitare lo scioglimento anticipato delle Camere.

#### 4. LE DUE PRESIDENZE DEL CAPO DELLO STATO.

Poste le dinamiche dei settennati, un elemento importante del profilo istituzionale della Presidenza, in ordine al governo parlamentare e al suo stigma di radice orleanista attiene al rapporto con gli apparati “regalistici”, alta funzione pubblica, magistratura, forze armate.

Spia e formalizzazione della titolarità di un ruolo di terminale dell'apparato regalistico, oltre al retaggio monarchico rappresentano dalla titolarità esclusiva del potere di grazia, affermata con la sentenza Corte costituzionale n. 200 del 18 maggio 2006,

---

<sup>19</sup> Lo sottolinea in modo icastico Giuseppe Galasso, *Il presidente e la storia della Repubblica*, introduzione a Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit., p. 20.

sono le presidenze di due istituzioni nuove previste dalla Costituzione, che peraltro echeggiano poteri di antica radice, il Consiglio supremo di difesa e il Consiglio superiore della magistratura. Due presidenze che si raccordano anche con l'articolazione del Segretariato generale della presidenza, che si sviluppa coerentemente con il sistema delle relazioni interistituzionali, in particolare per quanto concerne il circuito della legislazione. In questo particolare profilo più che i poteri formali sul rinvio delle leggi, pure esercitati, ma che Einaudi derubricava a: «consiglio morale privo di qualunque efficacia cogente», salvo le poche decisioni di evidente spessore politico-istituzionale (che sono peraltro già state ricordate) importante è il ruolo di *moral suasion* in particolare per i decreti legge, la cui presentazione «con congruo anticipo» è richiesta per un esame preventivo, che porta a modifiche o respingimenti, che caratterizzano il corso della storia della repubblica del maggioritario dal ricordato caso Conso, al decreto su Eluana Englaro

Il Consiglio supremo di difesa<sup>20</sup> è il primo degli istituti previsti dalla nuova costituzione ad essere attuato, con legge 28 luglio 1950, n. 642 e lo si può ben comprendere alla luce delle considerazioni espresse da Vincenzo La Rocca nella relazione alla seconda Sottocommissione. «Sui compiti del presidente, chiamato a presiedere il Consiglio supremo di difesa, e sui rapporti tra le conclusioni del Consiglio medesimo e le deliberazioni del Consiglio dei ministri nelle medesime materie – scriveva Einaudi - fervono dispute tra i giuristi. L'esperienza non potrà non confortare il criterio, che fin da principio mi pare si imponesse: il Consiglio è il massimo mezzo di consultazione dal quale ciascun organo costituzionale, il quale vi partecipa, dovrà poi trarre ispirazione nell'attuare quei compiti di sua spettanza, che in qualsiasi guisa riguardino la difesa».<sup>21</sup>

Un luogo di riservata e libera discussione, dove il presidente può sviluppare (o non farlo) il suo stile di gestione della porzione “dualistica” del sistema parlamentare italiano.

In un passaggio particolarmente delicato dell'evoluzione del sistema istituzionale il Consiglio viene saldamente ri-ancorato alla presidenza della Repubblica dopo l'emanazione del Regolamento con Dpr 4 agosto 1990, n. 251, con il dpcm 4 maggio 1992, n. 389, peraltro uno degli episodi del “conflitto” che caratterizza i rapporti tra Cossiga ed Andreotti dopo la fine della guerra fredda.

La storia del Consiglio supremo, che è ancora agli inizi, ci conferma il *turning point* del 1953, il protagonismo della presidenza Gronchi, una progressiva attenuazione del profilo e dell'attenzione, marcato a partire dal 1968, fermo restando che,

20 Si veda da ultimo il saggio di N. Labanca, in Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit., pp. 1175-1208

21 L. Einaudi, *Di alcune usanze non protocollari attinenti alla presidenza della Repubblica italiana*, in «Nuova Antologia», 1956, cit. da M. Giannetto, *Storia dei poteri dei presidenti*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I Presidenti della Repubblica*, cit., p. 1045.

come per esempio nel caso della pur breve presidenza Segni, una minore attività di questo organo non smentisce i più informali e ordinari (rilevanti) poteri di influenza, arresto e freno dell'apparato militare.

Le convocazioni sono intermittenti, anche di fronte a sfide complesse della situazione internazionale, come quando si prospetta la decisione sugli euromissili (su cui peraltro viene preventivamente informata la opposizione comunista). Sarà il successore dell'apparentemente poco interessato Pertini, Francesco Cossiga, a riaprire il tema istituzionale, ponendo la questione (che abbiamo ricordato aveva una profonda radice nel passaggio costituente) sul comando delle forze armate in caso di crisi, con una lettera al presidente del Consiglio Craxi, reduce peraltro dalla vicenda di Sigonella.<sup>22</sup>

In effetti il Consiglio viene riattivato da Cossiga e il processo di ristrutturazione dei vertici delle Forze armate disposto con la legge 18 febbraio 1997, n. 25, finisce col rafforzarne il profilo. Ad esso segue un ulteriore rafforzamento istituzionale del Consiglio, sancito nel 2000, con un protocollo di intesa tra i segretariati generali del Quirinale e di Palazzo Chigi. Il peso anche formale della presidenza nella gestione delle scelte strategiche viene ribadito nella riunione del 19 marzo 2003, ovvero in pieno *turning point* della presidenza Ciampi, in cui si manifesta una diversità di vedute con il presidente del Consiglio Berlusconi, a proposito della Seconda guerra del Golfo.

L'organo viene regolarmente convocato anche da Napolitano, che formalizza la connessione istituzionale tra «le attività di supporto svolte dalla segreteria del Consiglio e dall'ufficio affari militari della presidenza della Repubblica».

Gronchi, che aveva valorizzato, come abbiamo visto, il Consiglio supremo, presiedendo ben 17 sedute, svolge un ruolo attivo anche nella storia del Consiglio superiore della magistratura. Innanzi tutto sollecitandone l'istituzione, nell'ambito del processo di attuazione cui aveva legato il grande consenso ricevuto al momento dell'elezione, poi apprendone solennemente i lavori al Quirinale il 18 luglio 1959.

Anche in virtù del fatto che, fino all'insediamento al palazzo dei Marescialli, dal 15 febbraio 1962, il Consiglio aveva sede e teneva le sue riunioni proprio al Quirinale, Gronchi partecipa assiduamente ai lavori: solamente il 22 gennaio 1960 firma una delega al vicepresidente, il giurista democristiano già Guardasigilli Michele De Pietro.

Non meno assiduo sarà nel suo breve mandato Antonio Segni, che non esita anche ad entrare nel merito delle diverse decisioni, anche quelle (sempre relevantissime) relative alle nomine.

In realtà il Csm, al di là dei compiti statutari, diventa anche il luogo in cui si dibattono le questioni relative al ruolo (esempio lo sciopero) e lo statuto complessivo della magistratura, nello sviluppo costituzionale italiano.

---

<sup>22</sup> La relazione di Livio Paladin è pubblicata in «Quaderni costituzionali» 2, 1988, pp. 319-346.



Altrettanto presente, anche se assai meno attivo, è Saragat, coerentemente con lo stile della sua presidenza. Sono anni di grandi trasformazioni della magistratura, che accentua i profili di autogoverno corporativo, iniziando una lunga fase che arriverà di fatto fino al conflitto innescato da Francesco Cossiga. Ne sono segno l'introduzione dei «ruoli aperti», tra il 1966 e il 1971, e la trasformazione del sistema elettorale del Consiglio, dalle categorie alle correnti, in vista della terza consiliatura, insediata il 14 marzo 1968. Anche Saragat tuttavia difende le prerogative del presidente, ribadendo un giudizio contrario ad una interlocuzione diretta tra il Consiglio e il Parlamento a proposito della proposta di creare una «commissione speciale per i rapporti con il Parlamento, il governo e la programmazione».

Leone gioca soprattutto il registro tecnico, seguendo con attenzione il Consiglio e le sue nomine. Ma subisce la legge di riforma 22 dicembre 1975, n. 695. Il 30 ottobre l'aveva rinviata per una nuova deliberazione. La legge *Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio superiore della magistratura*, che aumenta il numero dei consiglieri e sancisce definitivamente la soggettività delle diverse correnti con un sistema proporzionale sulla base di liste concorrenti, è invece approvata senza tenere conto delle sue (pur limitate) obiezioni. Entrambi i vicepresidenti della consiliatura 1976-81 lasciano anzitempo l'incarico, Bachelet, vittima delle Brigate Rosse e Zilletti, compreso nell'elenco degli iscritti alla loggia P2. Le questioni che attraversano la presidenza Pertini vengono al pettine fin dall'avvio della presidenza Cossiga. La dialettica istituzionale con il Csm inizia fin dalla prima seduta, in cui vengono posti i nodi sul ruolo del Csm nel quadro costituzionale e sui poteri effettivi dello stesso presidente, che peraltro fin da Saragat aveva rivendicato con decisione le sue prerogative sull'ordine del giorno. Cossiga interviene direttamente nell'elezione del vicepresidente della consiliatura eletta nel 1986, determinando l'affermazione di Cesare Mirabelli sul candidato comunista Carlo Smuraglia.

Le tensioni si accentuano nella successiva consiliatura, che si apre nel luglio 1990 con l'elezione di Giovanni Galloni, esponente di rilievo della Dc: il capo dello Stato non esita a chiedere l'intervento della forza pubblica nell'aula consiliare il 20 novembre 1991. Documento istituzionale delle poste di questo conflitto è la Commissione presidenziale per lo studio dei problemi concernenti la disciplina e le funzioni del Consiglio superiore della magistratura, istituita con decreto del presidente della Repubblica 26 luglio 1990. Suo compito «verificare poteri e limiti degli atti del Consiglio (in particolare in merito alla funzione paranormativa dello stesso), delle funzioni dell'organo di governo autonomo della magistratura e dei rapporti con gli altri poteri dello Stato», al fine di «individuare una più attenta misura nell'esercizio delle mie funzioni in seno al Consiglio e fuori di esso nella mia autonomia politico-istituzionale». Avrebbe dovuto esaminare i problemi della posizione costituzionale e della natura giuridica, dei compiti e delle attribuzioni del Csm

rispetto all'ordinamento giudiziario della funzione giudiziaria e della funzione giurisdizionale in par-

ticolare, rispetto ai compiti ed alle attribuzioni del ministro di Grazia e Giustizia, identificando altresì il ruolo del conferimento della Presidenza del Consiglio superiore della magistratura al Presidente della Repubblica.

I lavori della Commissione, presieduta da Livio Paladin, e composta da due magistrati – Giuseppe Tamburrino e Carlo Maria Pratis – e dai giuristi Sergio Fois, Sergio Bartole, Giuseppe Di Federico, Gustavo Zagrebelsky, Stefano Merlini e Guido Alpa,<sup>23</sup> si concludono il 10 gennaio 1991. La relazione finale rappresenta un'importante ricognizione su un insieme di questioni che continueranno a restare aperte durante le successive presidenze Scalfaro e Ciampi, che presiedono più raramente il Csm, rispettivamente 18 e appena 11 volte.

Nel frattempo la riforma del sistema elettorale approvata nel 2002, con il passaggio all'uninominalità e la corrispettiva diminuzione del numero dei componenti elettivi da trenta a ventiquattro, non muta il contesto. La lunga presidenza di Napolitano comporta una comunque ferma gestione delle prerogative della presidenza, una presidenza comunque effettiva, al di là dell'esercizio pratico della stessa.

Che conferma dunque il profilo e soprattutto la dinamica dei poteri del presidente della Repubblica. Che nel rapporto con l'apparato regalistico dello Stato trova una delle radici più rilevanti.

### 5. UNA FORZA DAL DI FUORI

Nel caso di conflitto fra i tre poteri, scriveva Constant nell'edizione del 1815 dei *Principes de politique*,

il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans l'un des ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres. Il faut qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre, en quelque sorte, pour que son action s'applique nécessairement partout où il est nécessaire qu'elle soit appliquée, et pour qu'elle soie préservatrice, réparatrice, sans être hostile.

Aggiunge sempre a proposito del Capo dello Stato un altro autore meno noto ma non meno importante, Jean-Denis Lanjuinais:

si tratta di una autorità mediatrice, direttoriale, moderatrice, neutra per certi aspetti, assoluta sotto altri rapporti, infine non responsabile, una autorità che previene o conclude ogni lotta pernicioso, che sviluppa o ristabilisce l'armonia tra le grandi autorità.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> <https://www.csm.it/documents/21768/144530/Relazione+Paladin/a46735f9-5794-4a-2e-afa0-3c645c9ea192>.

<sup>24</sup> L'ho citato in *Une force en dehors. Alla ricerca dell'effettività del "potere neutro"*, in R. Orrù, F. Bonini, A. Ciammariconi (a cura di), *Il potere neutro: risorse e contraddizioni di un nozione costituzionale* Giornate di diritto e storia costituzionale Atelier 4 luglio G.C. Florida, III, Napoli-Roma, Edizioni scientifiche italiane, 2012, p. 31.

Caratteristica del governo parlamentare in Italia è di avere mantenuto un *quid* dualistico, proprio nella figura del presidente della Repubblica. L'attuazione ha dimostrato come questa precisa scelta costituente sia stata confermata, nei termini propri di una istituzione che è caratterizzata dal formale e dall'informale, nella differenza di stili e «in relazione alle domande e alle esigenze che il sistema politico-costituzionale poneva loro nei particolari periodi storici in cui hanno operato».<sup>25</sup>

Questo *quid* dualistico è permesso da fatto che il presidente possieda una *force* che si situa *en dehors*.

Ne abbiamo analizzato le forme istituzionali e alcune dinamiche. In effetti la polarità dei presidenti viene dalla loro collocazione (e auto-collocazione) al di fuori del sistema politico-partitico in senso stretto. Ne è espressione il gioco della mediatizzazione, che tutti di fatto giocano, in modalità che diventano più evidenti da Pertini, che peraltro conferma la regola. Sono le forme per cui quella italiana partecipa alle tendenze alla presidenzializzazione che caratterizzano le democrazie europee ed occidentali contemporanee.

Non c'è formale aumento dei poteri, semmai più viva comunicazione.

Questo vale anche in ordine ai poteri che gli sono attribuiti nel rapporto suffragio universale – parlamento - governo, nel cui *continuum* la presidenza si inserisce, in forme appunto “duali”: la nomina del presidente del Consiglio (art. 92); e lo scioglimento di una o di entrambe le Camere (art. 88). Quest'ultimo potere, come abbiamo visto (giustamente) enfatizzato da Ruini (e Mortati) con la formula di regime semi-parlamentare o “misto”.

L'utilizzazione di questi poteri ha scandito le dinamiche dei settennati.

Per quanto concerne gli incarichi l'iniziativa presidenziale si realizza in contesti di crisi o comunque in casi in cui il contesto che la rendeva comunque possibile: spiccano i casi di Pella, Zoli e Tambroni, Cossiga e Spadolini, Amato, per taluni aspetti, e Ciampi, Monti e del secondo governo Conte. Ma non si contano i casi più discreti, come quelli che scandiscono la seconda presidenza Napolitano. In realtà ogni presidente, a modo suo, nell'atto del conferimento dell'incarico, si posiziona *en dehors* rispetto al sistema dei partiti: accade anche per i mandati vincolati di Saragat, come per Segni con Moro, in occasione del complesso re-incarico all'inizio dell'esperienza di centro-sinistra. Mantiene una terzietà.

Una dinamica non dissimile vale per gli scioglimenti.

Tutti i primi presidenti, fino a Saragat e allo stesso Leone sembrano aderire alla *Constitution Grévy* e di fatto nessun presidente si è arrogato questa prerogativa in modo autonomo, come pure costituzionalmente gli sarebbe garantito. Degli scioglimenti spiccano piuttosto quelli non effettuati. Una sola volta nel gennaio 1994, come

---

25 A. Baldassarre, C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale. Da De Nicola a Pertini*, Roma-Bari, Laterza, 1985, p. 287.

abbiamo visto, Scalfaro scioglie contro il Parlamento, coerentemente peraltro con un preciso disegno politico-istituzionale di uscita dalla crisi di regime che perseguiva esplicitamente ed aveva evidenziato con il rifiuto di aderire al decreto Conso. Tutti gli altri scioglimenti, compresi quelli “tecnici” del Senato prima della riforma costituzionale del 1963, sono sotto dettatura delle forze politiche.

Esercizio del potere di scioglimento è anche la decisione di non procedere allo stesso. Tra questi spiccano quelli non concessi alle forze di centro-destra, ed accompagnati da un'azione discreta per la costruzione di una soluzione politica alternativa, come nel corso delle presidenze Scalfaro, nel gennaio 1995, e Mattarella, nell'agosto 2019.

Fatta di durata, prerogative, rapporti, poteri, il presidente esercita una *force* sapendosi mantenere *en dehors* nel complesso e conflittuale pluralismo istituzionale italiano. Ma anche nel *multilevel*, garantendo i presidenti della Repubblica una interlocuzione internazionale ed europea. Addirittura, per la formazione del primo governo Conte, si è parlato giustamente di internalizzazione del vincolo esterno, realizzato dallo stesso Presidente, tanto da suscitare un grottesco proposito di *impeachment*, subito rientrato.

Carlo Esposito aveva icasticamente scritto: «inerisce alla carica di capo dello Stato parlamentare la possibilità di elevarsi in periodi di crisi a reggitore dello Stato»,<sup>26</sup> in forza appunto del suo collocarsi, in particolare per la forza della durata, al di fuori del circuito immediatamente politico. Certamente, come prosegue Esposito «la tesi del capo dello Stato come organo politico imparziale o *supra partes* appartiene al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche». Dunque non potere neutro, ma una forza al di fuori o dal di fuori. Il realismo della formula di ascendenza schmittiana echeggia e connota l'effettività di quella che abbiamo tratto da Constant (e Lanjuinais).

Resta il dato del carattere personale dell'istituzione presidente della Repubblica, che la qualifica, ma anche in qualche modo ne è limitata: ha carattere personale, ma non configura un potere personale, quanto piuttosto un ruolo attivo in un quadro di bilanciamento. La *force*, insomma, non è mai una forza propria. È piuttosto un ruolo attivo in un quadro di bilanciamento. L'azione personale, nei rari momenti in cui si è verificata, scopre la presidenza e ne dimostra i limiti: il colle più elevato è anche il più isolato. Gestisce tuttavia un duplice livello di *checks and balances*: per un verso come necessaria prudenza di azione, bilanciando appunto i poteri propri, per l'altro e più visibile, è soggetto di bilanciamento nel sistema costituzionale, di cui è apice perché garante.

---

<sup>26</sup> C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. VI, 1960, pp. 235-36. Adombra peraltro come la tesi corriva del potere neutro possa anche essere «mossa dal desiderio realistico di ampliare, attraverso questa ricostruzione della figura, i poteri concreti del capo dello Stato».